

Затверджено  
Наказ Вищого навчального закладу  
Укоопспілки «Полтавський  
університет економіки і торгівлі»  
18 квітня 2019 року № 88-Н

**Форма № П - 4.04**

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСІЛКИ  
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»**  
Інститут економіки, управління та інформаційних технологій  
Форма навчання заочна  
Кафедра фінансів та банківської справи

**Допускається до захисту**  
Завідувач кафедри \_\_\_\_\_ В. В. Карцева  
(підпис, ініціали та прізвище)  
«\_\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2019 р.

**ДИПЛОМНА РОБОТА**  
на тему:

**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ**

*зі спеціальності* 072 «Фінанси, банківська справа та страхування»  
освітня програма «Фінанси і кредит»  
освітнього ступеня магістра

**Виконавець роботи** Ярошик Михайло Юрійович

\_\_\_\_\_  
(підпис, дата)

**Науковий керівник** к.е.н., доц. Тимошенко Оксана Валеріївна

\_\_\_\_\_  
(підпис, дата)

**Рецензент** Кропивка Павло Анатолійович

**Полтава 2019**

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ .....	6
1.1 Економічна сутність стійкості державних фінансів .....	6
1.2 Особливості механізму забезпечення стійкості державних фінансів .....	18
1.3 Критерії та індикатори оцінки стійкості державних фінансів ...	27
Висновки за розділом 1.....	39
РОЗДІЛ 2 ОЦІНКА СУЧАСНОГО СТАНУ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ .....	41
2.1 Моніторинг чинників, що створюють ризики стійкості державних фінансів України .....	41
2.2 Оцінка фіскальної ефективності податкової компоненти державних фінансів України .....	53
2.3 Діагностика бюджетної збалансованості як умови забезпечення стійкості державних фінансів України .....	64
Висновки за розділом 2.....	74
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ .....	76
3.1 Шляхи вирішення проблемних питань забезпечення стійкості державних фінансів України .....	76
3.2 Можливості адаптації в Україні зарубіжного досвіду функціонування фіскального механізму забезпечення стійкості державних фінансів .....	88
Висновки за розділом 3.....	102
ВИСНОВКИ.....	104
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ.....	108
ДОДАТКИ.....	135

## ВСТУП

Державні фінанси відіграють важливу роль у забезпеченні економічного зростання, підтримці підприємницької діяльності, регулюванні економіки, розв'язанні соціальних проблем, створенні належних умов для розвитку регіонів. Для виконання цього публічні фінанси повинні мати достатню ресурсну базу, а також оптимальні обсяги і структуру. Особливого значення набувають питання надійного, прогнозованого розвитку державних фінансів, недопущення їх розбалансування та руйнування внаслідок проведення невваженої фінансової політики.

У зарубіжних країнах останніми роками питанням стійкості державних фінансів приділяють істотну увагу, оскільки вона передбачає досягнення більш сприятливої фінансової позиції з метою запровадження механізмів обмеження боргового коригування і стримування бюджетного дефіциту, як імперативної умови забезпечення стійкості. Водночас, в Україні практично відсутні наукові праці, присвячені визначенню напрямів забезпечення стійкого стану як державних фінансів у цілому, так і їх окремих складових. Також не здійснюється моніторинг динаміки індикаторів державних фінансів, відсутні програми, спрямовані на зміцнення їх стійкості.

Тож враховуючи, що розбалансована система публічних фінансів сьогодні є однією з найбільших загроз для економічної безпеки України й одним з головних чинників стримування економічного розвитку та зростання добробуту населення, актуальним є розробка заходів, спрямованих на забезпечення стійкості державних фінансів. Забезпечення стійкості державних фінансів має стати пріоритетною метою фінансової політики в Україні. Сучасні дослідження сценаріїв політичного й економічного розвитку України свідчать про необхідність вибору довгострокових стратегічних пріоритетів і напрямів модифікації системи забезпечення стійкості державних фінансів.

Проблеми стійкості державних фінансів ґрунтовно досліджувались у

наукових роботах зарубіжних та вітчизняних учених: В. Андрущенко, В. Базилевича, Т. Богдан, С. Гасанова, В. Гейця, А. Даниленка, О. Длугопольського, Т. Єфименко, Ю. Іванова, В. Козюка, А. Крисоватого, В. Кудряшова, І. Луніної, І. Лютого, В. Міщенко, В. Мельника, В. Опаріна, Л. Сідельникової, А. Соколовської, Л. Тарангул, К. Швабія, С. Юрія та ін.

У цілому, провідними вітчизняними та іноземними вченими зроблено значний внесок у розробку цієї проблеми. Разом із тим потребують систематизації теоретичні підходи до визначення й обґрунтування концептуальних засад стійкості державних фінансів, їх забезпечення з урахуванням особливостей стану державних фінансів, ідентифікації загроз і ризиків для економіки України. Проблема вибору дієвих фіскальних імперативів щодо зменшення вразливості системи державних фінансів, в якій загрози пов'язані з дефіцитом бюджету та рівнем державного боргу, також потребує подальших комплексних досліджень як у теоретичному, так і в практичному аспектах.

Наукова та практична значимість вказаної проблематики зумовила вибір теми дипломної роботи, її мету та завдання.

Метою дипломної роботи є обґрунтування науково-теоретичних підходів і практичних заходів щодо реалізації напрямів забезпечення стійкості державних фінансів та визначення основних шляхів реалізації фіскальної політики для подолання макроекономічних дисбалансів в Україні.

Досягнення мети зумовило необхідність виконання таких завдань:

- обґрунтувати економічну сутність стійкості державних фінансів;
- визначити особливості механізму забезпечення стійкості державних фінансів;
- охарактеризувати інструментарій оцінювання стійкості державних фінансів;
- провести моніторинг чинників, що створюють ризики стійкості державних фінансів України;
- оцінити фіскальну ефективність податкової компоненти державних фінансів України;

- діагностувати бюджетну збалансованість як умову забезпечення стійкості державних фінансів;
- виявити проблемні питання забезпечення стійкості державних фінансів України та запропонувати напрями їх вирішення;
- визначити можливості адаптації в Україні зарубіжного досвіду функціонування фіскального механізму забезпечення стійкості державних фінансів;
- обґрунтувати можливості запровадження фіскальної консолідації як інструменту забезпечення стійкості державних фінансів України.

Об'єктом дослідження є процес забезпечення стійкості державних фінансів. Предметом дослідження є теоретичні засади та прикладні аспекти забезпечення стійкості державних фінансів України.

У процесі написання роботи використано методи наукового дослідження, а саме: для поглибленого аналізу сутності стійкості державних фінансів застосовано факторний, структурно-функціональний аналіз та системний підхід; економіко-статистичний метод і метод кількісних порівнянь стали основою дослідження тенденцій стійкості державних фінансів; метод комплексного аналізу та еволюційний підхід використаний для дослідження інституційного механізму забезпечення стійкості державних фінансів.

Інформаційною базою дослідження є нормативно-правові акти України, матеріали Міністерства фінансів України, Державної фіскальної служби України, Державної казначейської служби України, публікації вітчизняних і зарубіжних науковців із означеної проблематики, науково-методична література, матеріали періодичних видань.

Результати проведеного дослідження апробовані на Міжнародній науково-практичній конференції «Теорія та практика управління», що проходила 10 жовтня 2019 р. в м. Київ (додаток Г).

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

#### 1.1 Економічна сутність стійкості державних фінансів

Активізація глобалізаційних та інтеграційних процесів обумовлює трансформацію пріоритетів державної політики. Для сучасного етапу розвитку національного господарства, який характеризується високим рівнем волатильності внутрішнього та зовнішнього економічного середовища і зростанням загроз порушення стабільності функціонування соціально-економічної системи, одним із найголовніших векторів державної економічної політики стає забезпечення стійкості національної економіки і зокрема такого важливого її сегменту як державні фінанси.

Державні фінанси являють собою важливу сферу фінансових відносин з приводу формування та використання фінансових ресурсів, що надходять у розпорядження держави та спрямовуються на виконання економічної, соціальної та політичної функцій держави з метою задоволення потреб суспільства. Аналіз наукових публікацій дає змогу стверджувати, що в економічній літературі представлено різноманітні підходи до розуміння сутності, структури, функцій та соціально-економічної ролі державних фінансів (додаток А).

Зокрема, Василик О.Д., Павлюк К.В. та Опарін В.М. визначають, що державні фінанси є центральною ланкою фінансової системи, через яку здійснюється вплив фінансів на економічний та соціальний розвиток країни [13; 22, с. 4]. С. В. Ковальчук та І. В. Форкун визначають державні фінанси як «фінансові ресурси, зосереджені в руках держави і призначені для забезпечення її функцій, а також сукупність форм і методів, за допомогою яких ці функції реалізуються» [27, с. 140]. До складових державних фінансів автори відносять: зведений бюджет країни, фінанси державного сектору економіки,

централізовані та децентралізовані фонди цільового призначення, державний кредит, резервні та страхові фонди. Система управління державними фінансами реалізується саме через фінансових механізм, тобто через відповідні форми та методи мобілізації фінансових ресурсів у розпорядження держави та використання їх на цілі розвитку економіки, забезпечення соціальних гарантій населенню, утримання армії, органів усіх ланок влади.

Професор В. І. Оспіщев визначає державні фінанси як «сукупність процесів розподілу і використання централізованих фондів грошових коштів, призначених для фінансового забезпечення виконання державою покладених на неї функцій». Склад державних фінансів розглядається за ланками та рівнями органів державної влади й управління. За ланками до них належать бюджет держави (зведений бюджет), позабюджетні фонди цільового призначення, державний кредит, фінанси державного сектору (державних та муніципальних підприємств). За рівнями державні фінанси поділяють на загальнодержавні і місцеві [73, с. 92].

У зарубіжних країнах використовується термін «публічні фінанси». За визначенням американського науковця Р. Арганоффа, публічні фінанси (публічний сектор економіки або публічна економіка) охоплюють оподаткування й діяльність уряду з витрачання коштів та їх вплив на розміщення ресурсів і розподіл доходів, тобто до сфери публічних фінансів належать податкова політика, адміністрування податків, взаємозалежність між ними, міжбюджетні відносини, політика у сфері державних видатків та процеси фіскального управління [5, с. 65].

За Карліним М.І., державні фінанси – це центральна підсистема фінансової системи держави, за допомогою якої здійснюється вплив держави на соціально-економічний розвиток країни [23, с. 7]. Державні фінанси – це головна ланка фінансової системи, яка охоплює біля 80% усіх фінансових ресурсів і містить різноманітні фінансові інститути, за допомогою яких держава здійснює свою діяльність [13, с. 5]. Більш повний розгляд підходів до визначення зазначеного терміну представлений у додатку Б.

Кожне із наведених визначень різниться певними нюансами: сфера використання, кількість рівнів бюджетної системи. Систематизуючи наведені тлумачення, можна визначити, що сектор державних фінансів охоплює операції державних інституційних одиниць із фінансовими об'єктами. Отже, організація державних фінансів тісно пов'язана із організацією державного управління, і, перш за все, з рівнями управління. Управління на макрорівні за таких умов суттєво відрізняється від мезо- та мікрорівнів.

За міжнародними стандартами у системі державних фінансів передбачені три базові рівні державного управління: центральний уряд, регіональні та місцеві органи управління. Але всі рівні є не в усіх країнах, у деяких може існувати тільки місцевий або центральний уряд і один нижчий рівень. В інших країнах може налічуватися більше трьох рівнів, тоді різні інституційні одиниці повинні належати до одного з трьох базових рівнів. Згідно з методологією, прийнятою у МВФ, публічний сектор становлять сектор державного управління і сектор державних корпорацій (рис. 1.1). У свою чергу, сектор державного управління охоплює центральний уряд, регіональні органи управління та органи місцевого управління, а державні корпорації поділяються на фінансові державні корпорації та нефінансові державні корпорації [60].



Рисунок 1.1 – Структура державних фінансів як розгалуженої системи інститутів [31, с. 55; 57, с. 28; 60]



До фінансових корпорацій в Україні належать НБУ, депозитні корпорації та інші фінансові корпорації (страхові компанії, недержавні пенсійні фонди, кредитні установи, фінансові компанії тощо). До сектору державного управління входять центральні органи державного управління, регіональні та місцеві органи державного управління, включаючи фонди соціального страхування. Нефінансові корпорації – це державні нефінансові корпорації, приватні нефінансові корпорації та нефінансові корпорації під іноземним контролем [51].

Отже, державні фінанси є однією з ключових і найважливіших складових фінансової системи держави, що забезпечує відповідними обсягами фінансових ресурсів усі галузі та сфери діяльності держави й виконання нею як економічних, так і соціальних функцій. Звідси зрозуміло, що державні фінанси є фундаментом стабільного функціонування та запорукою економічного розвитку країни, подальшого підвищення матеріального добробуту її населення.

Розглядаючи питання стійкості державних фінансів або фіскальної стійкості, слід урахувувати, що не існує загальноприйнятого формального визначення поняття «стійкість державних фінансів», насамперед через удосконалення методології дослідження й постійний розвиток цієї проблематики.

Зарубіжні науковці сталим називають розвиток, який дає змогу розв'язувати поточні проблеми і не створює загроз для майбутніх поколінь [1; 76]. Сталість передбачає здатність системи обмежувати небажані впливи, а заходи щодо її забезпечення розглядаються як підтримка, підкріплення розвитку.

З фінансової точки зору стійкий стан об'єкта (господарського комплексу в цілому, державного сектору, окремих галузей, господарських організацій та ін.) характеризується певними ознаками:

- фінансування поступального розвитку об'єкта забезпечується як у коротко-, так і у довгостроковому періодах шляхом використання власних і

залучених ресурсів;

- зобов'язання, які виникають у зв'язку із залученням активів за умов позик, не здійснюють руйнівного впливу (не спричиняють навантаження, яке стає фактором значного обмеження фінансування поточних витрат) на систему фінансування об'єкта в майбутні періоди;

- існують достатні резервні фонди для фінансування заходів, спрямованих на обмеження можливих впливів (внутрішніх і зовнішніх), які призводять до загострення ризиків фінансування розвитку об'єкта.

Отже, для забезпечення сталого розвитку здійснюється фінансування заходів, спрямованих на розв'язання як поточних, так і стратегічних завдань. При цьому створюються умови для розвитку в майбутніх періодах, а додаткове боргове навантаження (яке виникає у зв'язку з вирішенням довгострокових проблем) перекривається досягнутими результатами з поліпшення умов їх подальшої діяльності. Таким чином, стійкий (з фінансової точки зору) стан об'єкта передбачає, що фінансування витрат на забезпечення його діяльності (з урахуванням як розв'язання поточних проблем, так і реалізації довгострокових програм його розвитку) здійснюється способами, які не справляють руйнівного впливу на фінансування його діяльності в майбутні періоди.

Поняття стійкості державних фінансів (англ. *fiscal sustainability*) є одним з найбільш широкоживаних термінів при оцінюванні бюджетної політики й тісно пов'язане з іншим терміном – платоспроможністю уряду країни (англ. *credibility*), тобто здатністю платити за своїми боргами. Для покриття дефіциту бюджету й оплати боргових зобов'язань за попередні періоди уряд зазвичай вдається до внутрішніх і зовнішніх запозичень. Однак ці запозичення можливі, якщо економічні агенти впевнені у поверненні коштів. Якщо здатність уряду залучати необхідні грошові ресурси зникає, він змушений оголосити дефолт. Тому дослідження проблеми стійкості державних фінансів пов'язане з необхідністю не допустити неплатоспроможності уряду на заданому часовому інтервалі.

Слід зазначити, що одним із перших питань стійкості державних

фінансів торкнувся Дж. М. Кейнс, вивчаючи причини труднощів, яких зазнала Франція на початку XX ст. під час обслуговування державного боргу. Вчений дійшов висновку, що проблема платоспроможності уряду виникла при перевищенні державним боргом певної частки національного доходу країни, коли стало зрозуміло, що вимоги власників державних боргових облігацій перевищили рівень, який можуть покрити платники податків [105]. У подальшому в системі національних рахунків перейшли від використання показника національного доходу до застосування показника ВВП як репрезентативнішого.

Пізніше з'явилися наукові праці, присвячені безпосередньо проблемі стійкості державних фінансів як загалом, так і в окремих країнах. У них наводились різні визначення поняття «стійкість державних фінансів». Так, професор Лондонської школи економіки В. Буйтер вважав бюджетну політику держави стійкою, якщо уряд має можливість у перспективі повернутися до початкового рівня чистої вартості державного майна у відсотках до ВВП [93]. Використовуючи поняття «чиста вартість державного майна», професор вважав, що фінансування бюджетного дефіциту можливе, в тому числі, шляхом продажу активів, що перебувають у державній власності, тобто за допомогою приватизації. Однак, зважаючи на те, що ці активи є обмеженими, такі дії не зможуть утримувати розмір державного боргу від зростання нескінченно довго. Крім того, надалі це може серйозно позначитися на проведенні державної політики загалом.

Французький економіст Ж. Бланшар, через складність оцінювання й обліку державного майна, намагався під час визначення стійкості державних фінансів ухилитися від розгляду того, що стоїть за поняттям державного боргу, зосередившись на динаміці боргу. З огляду на це, він назвав критерієм стійкості державних фінансів можливість уряду в перспективі повернутися до початкового рівня державного боргу у відсотках до ВВП [113].

Своє визначення поняття стійкості державних фінансів надали в спільному дослідженні італійські економісти Ф. Балассоне й Д. Франко.

Зазначивши, що з метою фінансування бюджетного дефіциту уряд може збільшувати податкові ставки й відповідно надходження до бюджету, вчені наголосили: на нескінченному часовому горизонті така політика не сприяє стабільності державних фінансів, тому найважливішою умовою визначення їх стійкості є обмежене зростання ставок за податками і зборами [89].

Незважаючи на те, що наведені визначення різняться між собою за формою, вони однакові за економічною суттю. Кожне з них підкреслює головне – необхідність проведення бюджетної політики, що у перспективі дасть змогу повернутися до прийнятних бюджетних позицій.

Проте нині дослідження на нескінченному періоді проводяться досить рідко. Більшість фахівців вивчають проблему на обмеженому часовому проміжку. У сучасних дослідженнях, що стосуються проблеми стійкості державних фінансів, увага приділяється визначенню оптимального рівня державного боргу, який може бути обраний за мету бюджетної політики на заданому періоді.

Так, окремі науковці вважають, що розгляд стійкості державних фінансів пов'язаний з аналізом рівня заборгованості та спроможності до її обслуговування. За їх формулюванням, стійкість державних фінансів відображає здатність уряду обслуговувати борг шляхом використання майбутніх доходів [21; 31; 74; 111]. На думку цих авторів, уряд має генерувати достатньо ресурсів для обслуговування своїх зобов'язань таким чином, щоб унеможливити дефолт або реструктуризацію. Таким чином, базовою передумовою фіскальної стійкості, на їх погляд є задоволення урядом умови міжчасової платоспроможності.

Проте концепція стійкості державних фінансів, яка використовується науковцями Європейського Союзу, відображає спроможність уряду забезпечити фінансування поточного боргу та очікуваних витрат. За їх визначенням, стійкість є концепцією довгостроковою і зводиться до здатності країни фінансувати свої витрати. На стійкість державних фінансів впливає співвідношення між публічними зобов'язаннями та джерелами їх фінансування.

Для подолання розривів між ними потрібно розробити консолідовані програми, спрямовані на зменшення боргів і дефіцитів у майбутні періоди, а також здійснити реформи у сфері соціального захисту [98].

За такого підходу обсяги і структура витрат держави протягом даного періоду є визначеними, тому проблема фактично зводиться до виявлення забезпеченості їх джерелами фінансування. Стійким вважається стан, коли таке фінансування є достатнім протягом як коротко-, так і довгострокового періодів. Можливі розриви між обсягами зобов'язань та ресурсами, залученими для їх забезпечення, пропонується ліквідувати шляхом реалізації програм, спрямованих на обмеження боргового фінансування.

Проте питання стійкості державних фінансів доцільно розглядати ширше. Насамперед, потребують уточнення визначення обсягів і структури державних витрат. Витрати держави під час економічної кризи, відновлення економічного зростання, сталого розвитку, реалізації стратегічних реформ мають значні відмінності. Фінансування програми реформ спричиняє збільшення державних витрат, а пасивна політика, не націлена на забезпечення прискореного розвитку країни, не передбачає цього. В останньому випадку досягти відповідного співвідношення між витратами та обсягами їх фінансування буде простіше. Але при цьому питання модернізації не вирішуватимуться, що, по суті, означає перекладання завдань з їх впровадження на майбутні покоління.

Щодо фінансування витрат, то слід звернути увагу на те, що зведення бюджету з дефіцитом та нарощування (до певних меж) державного боргу навряд чи можна розглядати як ознаки нестійкого стану бюджетної системи. Відповідно, наявність дефіциту сектору державних фінансів у цілому, без перевищення його критичних параметрів, не можна вважати ознакою неспроможності держави забезпечити фінансування своїх зобов'язань.

МВФ визначає фіскальну стійкість, тобто стійкість державних фінансів, як здатність уряду дотримуватися заданих параметрів фіскальної політики, залишаючись при цьому платоспроможним. Зовсім не випадково у Європейському Союзі прийнято правила щодо обсягів дефіциту державного

бюджету, яких мають дотримуватися його члени. Зокрема, рекомендовано утримуватися від нарощування надлишкового бюджетного дефіциту, а як граничні прийнято 3% запланованого або досягнутого дефіциту від ВВП, а також 60% державного боргу [117]. Відповідно, стійкість державних фінансів має гарантуватися всіма засобами й інструментами державної політики, суб'єктами господарювання та фінансовими інструментами, що беруть участь у розробленні структури і використанні фіскальних правил функціонування фінансової системи (рис. 1.2).



Рисунок 1.2 – Структура фіскальних вимог забезпечення стійкості державних фінансів

Джерело: складено на основі [32; 38; 39; 66]

Таким чином, при розгляді стійкості державних фінансів передбачається, з одного боку, визначення обсягів та структури державних видатків і операцій кредитування, з іншого – забезпечення їх ресурсами, залученими у вигляді як доходів (державного бюджету, державних цільових фондів, державних корпорацій), так і позик. Також слід урахувати можливості залучення ресурсів від продажу державного майна, відкликання депозитів, розміщених органами державного управління в банках, використання коштів резервних фондів. Доцільно взяти до уваги обсяги і структуру платежів, які направлялися на погашення та обслуговування заборгованості держави у попередні періоди.

На нашу думку, стійкість державних фінансів (фіскальна стійкість) в широкому розумінні є таким станом державних фінансів, що дозволяє уряду проводити передбачувану і послідовну соціальну-економічну політику

зростання незважаючи на дію зовнішніх та внутрішніх шоків протягом тривалого періоду. При цьому, фінскальна стійкість включає низку показників (табл. 1.1), які характеризують стан і розвиток державних фінансів із різних сторін, при цьому всі вони взаємозв'язані та впливають один на одного і лише в комплексі дають можливість робити висновок про інтегральну стійкість державних фінансів.

Таблиця 1.1 – Ключові складові стійкості державних фінансів

Вид стійкості	Характеристика
1	2
Капітальна	Розміри капіталу суб'єкта державних фінансів, який забезпечує достатній обсяг грошових ресурсів задля задоволення потреб у погашенні внесків, резерви покриття непередбачуваних збитків і боргів, фінансування розвитку, адекватність дій у разі форс-мажорних обставин, адаптація до ендегенних чинників
Функціональна	Взаємодія суб'єктів державних фінансів з іншими суб'єктами економіки: системоутворювальна значимість державних фінансів у господарських процесах, контроль значної частки фінансових потоків у країні, якість фінансових операцій і взаємовідносини з клієнтами, рівень інтеграції ресурсів державних фінансів з реальним сектором, наявність соціальної місії
Економічна	Забезпечення максимально ефективного використання наявних фінансових ресурсів у довгостроковій перспективі, виконуючи при цьому всі покладені на них функції
Організаційно-функціональна	Відповідність структури державних фінансів і його регуляторів екзогенним і ендегенним чинникам. Вона має відповідати цілям їх суб'єктів, їх функціям, реалізуючи які, вони забезпечуватимуть реалізацію стратегічних цілей або покладеної на них соціальної місії. Важливим параметром організаційно-структурної стійкості є організаційно-технологічна диференціація окремих видів діяльності
Фінансова	Інтегральні фінансово-економічні показники суб'єктів державних фінансів (обсяг і структура коштів, рівень доходів і прибутків, норма прибутку на капітал, ліквідність тощо)
Виробнича	Наявність потенційної спроможності виробляти обсяг товарів і послуг, який перевищує беззбитковий
Інноваційна	Спроможність стабільного забезпечення конкурентоспроможності на основі впровадження фінансових інновацій
Кадрова	Ступінь адаптованості фахівців до умов фінансової діяльності

Джерело: складено на основі [31; 74; 78]

Фінскальна стійкість у вузькому розумінні, на наш погляд, передбачає рівень заборгованості країни, який не тягне за собою настільки великих процентних платежів, що вони не можуть бути сплачені. Тобто стійкість державних фінансів враховує здатність уряду обслуговувати витрати свого боргу через майбутні доходи. Отже, фінскальна стійкість є довгостроковою концепцією і відрізняється від ліквідності, що пов'язана з негайною

(короткостроковою) здатністю країни залучити борг для фінансування своїх витрат.

На думку В. Кудряшова, «стан державних фінансів можна вважати стійким, коли достатньою мірою здійснюється фінансування функцій держави (які спрямовані на забезпечення економічного зростання та підвищення добробуту громадян) за умови, що використання джерел їх фінансування не призводить до різкого посилення фіскального навантаження та нагромадження загального обсягу державних боргових зобов'язань, а також погіршення їх структури (зростання частки короткострокових позик, підвищення їх дохідності; збільшення позик, номінування в іноземній валюті, та ін.)» [31, с. 57]. Як вважає автор, стан державних фінансів є стійким, коли виконуються умови, зазначені на рис. 1.3.

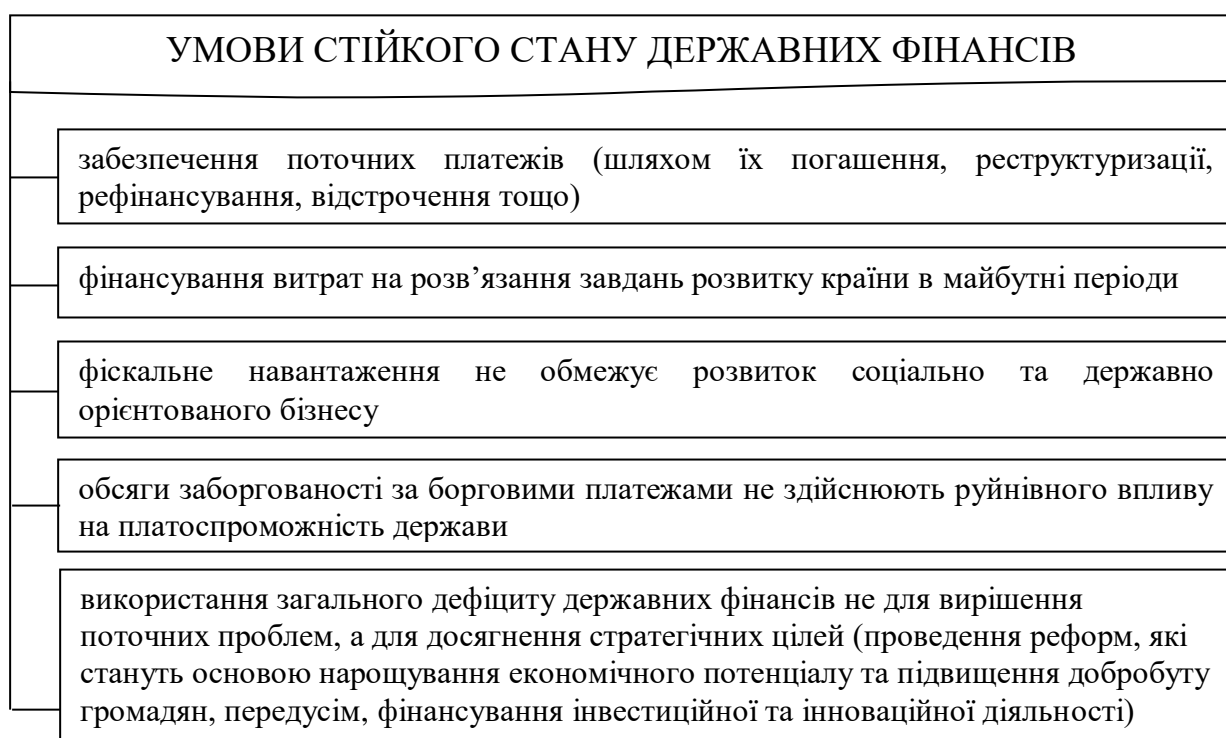


Рисунок 1.3 – Умови забезпечення стійкого стану державних фінансів

Джерело: складено на основі [31; 74; 78]

Отже, у цілому, державні фінанси можна вважати стійкими, якщо вони здатні:

- сприяти ефективному розподілу ресурсів у просторі і часі, що у



підсумку приводить до зростання макроекономічних показників і добробуту домогосподарств;

- підтримувати надійність фінансових корпорацій та їх конкурентоспроможність;

- своєчасно і повно сплачувати податки та платежі до бюджетів усіх рівнів;

- виконувати договірні зобов'язання;

- оцінювати, розподіляти і попереджати ризики;

- підтримувати довіру до ключових економічних суб'єктів;

- забезпечувати рівень зайнятості населення, що наближений до норм зайнятості в економіці;

- нівелювати відносні коливання цін на реальні і фінансові активи;

- дотримуватись чинної правової, судової системи, а також Кодексу ділової етики. Важливо при цьому не абсорбувати фінансові ресурси економіки на забезпечення стійкості фінансового сектору в разі шоків і дисбалансів.

Останніми роками під впливом внутрішніх і зовнішніх факторів у більшості країн світу посилився вплив ризиків на розвиток державних фінансів. Як наслідок, зміцнилася тенденція до їх розбалансування, зведення балансів сектору загального державного управління зі значними дефіцитами та накопичення державного боргу. Такі зміни призвели до погіршення стійкості фінансового сектору. Зменшилися можливості протидії внутрішнім і зовнішнім викликам із використанням бюджетно-податкових інструментів фіскальної політики, а також ускладнилися умови фінансування заходів з упровадження реформ.

Таким чином, стійкість державних фінансів є однією із властивостей фінансової системи, яка змінюється під впливом зовнішніх або внутрішніх шоків, але при цьому зберігає свої структурні та функціональні параметри, що дає змогу здійснювати оцінювання платоспроможності уряду країни, тобто здатність платити за своїми боргами.

## 1.2 Особливості механізму забезпечення стійкості державних фінансів

Питання про механізми є однією з ключових проблем системи управління державними фінансами, адже реалізація бюджетної стратегії соціально-економічного розвитку країни передбачає формування системи механізмів, що перетворюють сукупність елементів державних фінансів у нову якість системи.

На сьогоднішній день важливим складником економічного механізму держави виступає фінансовий механізм, який регулює економічні відносини в суспільстві та являє собою систему заходів в економічній, фінансовій і правовій сферах, що проводяться для формування стійкої системи державних фінансів. Вищезазначене дозволяє розглядати сутність механізму забезпечення стійкості державних фінансів через змістовне наповнення фінансового механізму.

Саме визначення механізму прийшло в економіку з технічних наук, де зазначається: «механізм – внутрішня будова, система чого-небудь» [22]. Механізм розглядають як сукупність органів, засобів і способів (методів, прийомів, технологій) взаємодії між двома підсистемами організації: керуючої та керованої [40]. Тобто під механізмом слід розуміти сукупність взаємопов'язаних елементів, які взаємодіють між собою.

Отже, будь-який механізм, що функціонує в економічному просторі держави, являє собою комплекс заходів методико-правового впливу суб'єкта управління на об'єкт або, іншими словами, це – сукупність методико-правових регламентів, що визначають порядок функціонування тієї чи іншої сукупності економічних відносин (фінансових, кредитних, бюджетних, податкових, страхових в реальному просторі і часі).

Таким чином, проаналізувавши різні визначення поняття «механізм» в економічній літературі, а також спираючись на етимологію його походження, під механізмами стійкості державних фінансів відомі українські вчені [17; 40] розуміють сукупність методів та інструментів, за допомогою яких здійснюється функція управління доходами та витратами сектору державного управління з

метою забезпечення сталого економічного розвитку, підвищення рівня добробуту та соціальної захищеності населення, припинення демографічної та інтелектуальної деградації нації, а також запобігання негативному впливу на економіку динаміки цін на реальні фінансові активи.

Сучасна економіка доводить, що ефективний соціально-економічний розвиток суспільства неможливий без його державного регулювання. Забезпечення стійкості державних фінансів потребує, як нами вже зазначалося, дієвих механізмів – від адміністративних, економічних, організаційно-правових та інституційних до фіскальних механізмів фінансової модернізації економіки. Фіскальний механізм деякі науковці розглядають як сукупність бюджетного та податкового механізмів, між якими існує тісний взаємозв'язок, що виявляється в розподілі та перерозподілі доходу між державою, економічними суб'єктами та населенням (табл. 1.2).

На нашу думку, до моменту зарахування податків, зборів і платежів на казначейські рахунки відповідних бюджетів фіскальний механізм функціонує в режимі податкового права. А після зарахування податків, зборів та платежів на казначейські рахунки в дію вступає бюджетне право, а здійснення бюджетних виплат (у тому числі трансферти, дотації і субвенції) являє собою бюджетний механізм. Отже, податковий механізм і бюджетний механізм, що функціонують як нерозривне ціле, правомірно визначати як «фіскальний механізм».

У розвиненій економіці призначення фіскального механізму полягає у забезпеченні мобілізації грошових коштів до державного і місцевих бюджетів, а також до державних позабюджетних цільових фондів; використання фінансових ресурсів держави на соціально-економічний розвиток; міжбюджетного розподілу в перерозподілі державних фінансових ресурсів як інструменті фіскальної політики.

Таким чином, фіскальний механізм – це сукупність проведених уповноваженими державними органами фіскально-правових заходів, які є частиною загальної економічної стратегії країни, для фінансового забезпечення діяльності держави і громад, а також непряме фінансування для регулювання

розвитку різних галузей економіки, покликаних сприяти сталому розвитку виробництва і зростання народного добробуту.

Таблиця 1.2 – Підходи до визначення сутності понять податкового, бюджетного та фіскального механізмів

Податковий механізм	Бюджетний механізм
Сукупність організаційно-правових норм і методів управління оподаткуванням. Держава надає податковому механізму юридичну форму за допомогою податкового законодавства і регулює його, впливаючи на економічні процеси [62].	Бюджетний механізм – система встановлених державою форм і методів організації бюджетних відносин. Він є зовнішньою оболонкою бюджету, що виявляється у бюджетній практиці [39].
Сукупність організаційно-правових форм і методів управління оподаткуванням (податкові ставки, способи оподаткування, податкові пільги та ін.). Держава надає податковому механізму юридичної форми через чинне податкове законодавство та регулює його. Ефективність використання податкового механізму залежить від того, яким чином держава враховує внутрішню сутність податків, закони їх руху, їх суперечність [25].	Це система економічних заходів впливу на забезпечення мобілізації оптимальних обсягів фінансових ресурсів бюджету, їх найефективнішого розміщення і найекономічнішого використання для забезпечення соціального-економічного розвитку суспільства, визначеного економічною політикою держави [31].
Комплекс законодавчого забезпечення заходів і послідовність їх використання органами Державної фіскальної служби щодо справляння та внесення належної суми податку (обов'язкового платежу) до бюджету або державного цільового фонду [22].	Сукупність конкретних форм бюджетних відносин, специфічних методів мобілізації та використання бюджетних коштів державою [96].
Сукупність організаційних, правових норм і методів управління податковою системою [15].	Механізм управління бюджетним процесом, реалізації на практиці функцій і принципів бюджетної системи та бюджетної політики на базі норм бюджетно-податкового права [24].
Фіскальний механізм	
Сукупність організаційно-економічних відносин із приводу розподілу та перерозподілу національного доходу для досягнення загальноекономічних і соціальних цілей у суспільстві [15].	

Слід зазначити, що метою фіскального механізму є формування ефективної фіскальної системи для досягнення стійкості економічного розвитку країни. Відповідно до мети, основні завдання фіскального механізму можна поділити на декілька груп: міжнародні; внутрішньо-економічні; стимулюючі; соціальні; фіскальні. Завдання фіскального механізму залежать від об'єктивних і суб'єктивних чинників, політичного ладу, завдань, що стоять перед державою,

враховуючи внутрішні і зовнішні чинники.

Реалізація фінансового механізму забезпечення стійкості державних фінансів забезпечується завдяки системі індикаторів (рис. 1.4), які регулюють соціально-економічний розвиток суспільства, мінімізуючи порушення в процесі розподілу та перерозподілу національного доходу. В якості інструментів фінансового механізму ми розглядаємо певні засоби, які застосовуються державою для виконання своїх функцій, тобто це конкретні способи впливу на процес формування ресурсів бюджету, їх розміщення та ефективного використання, стимулюючи або обмежуючи при цьому характер дії. По-перше, це стосується доходів і видатків бюджету, їх збалансування та оптимізація (бюджетні інструменти). По-друге, це оподаткування і регулювання соціально-економічних процесів, а також їх вплив на соціально-економічний розвиток країни (податкові інструменти).

При цьому слід зазначити, що кожен інструмент фінансового механізму забезпечення стійкості державних фінансів породжує певне економічне навантаження та має об'єктивні межі застосування. Тому розширення дії одних інструментів за рахунок обмеження дії інших може негативно вплинути на функціонування фінансового механізму в цілому. Саме тому інструменти фінансового механізму мають бути взаємоузгодженими між собою, вплив одного не повинен порушувати позитивну дію іншого у процесі їх застосування.

При цьому слід зазначити, що кожен інструмент фінансового механізму забезпечення стійкості державних фінансів породжує певне економічне навантаження та має об'єктивні межі застосування. Тому розширення дії одних інструментів за рахунок обмеження дії інших може негативно вплинути на функціонування фінансового механізму в цілому. Саме тому його інструменти мають бути взаємоузгодженими між собою, вплив одного не повинен порушувати позитивну дію іншого у процесі їх застосування.

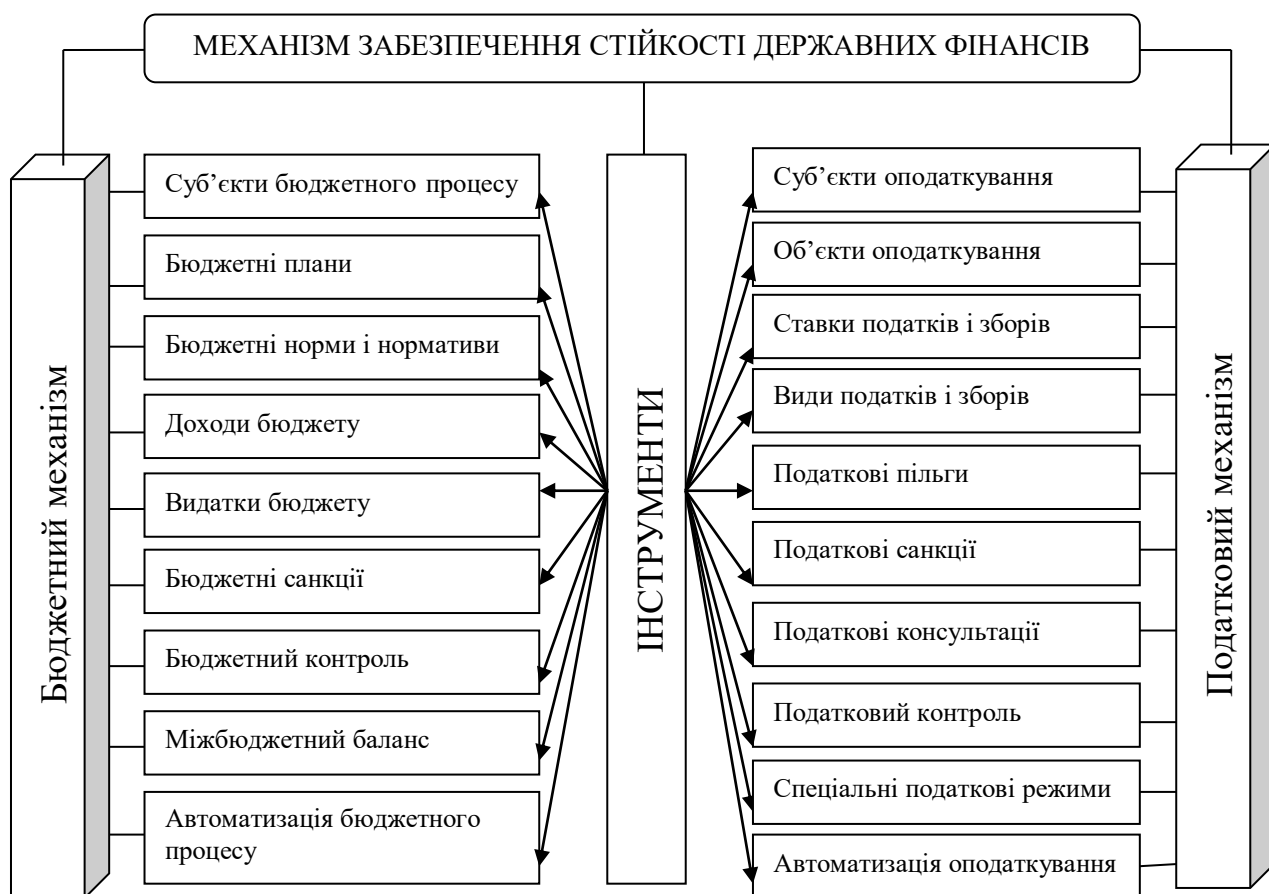


Рисунок 1.4 – Інструменти механізму забезпечення стійкості державних фінансів

Джерело: побудовано автором на основі [17; 24; 33; 77]

Соціально-економічна сутність вищезазначених інструментів фіскального механізму, з погляду забезпечення стійкості державних фінансів, проявляється у таких впливах:

1. Інтегруючий вплив інститутів, які, сприяючи фіскальній консолідації, забезпечують цілісність всієї фінансової системи.
2. Інформаційний вплив інститутів полягає у накопиченні, обробленні та передачі спеціалізованої фіскальної інформації, необхідної як для збалансування доходів і видатків сектору загального державного управління, так і для поширення застосування фіскальних правил.
3. Орієнтаційний вплив виявляється у тому, що інститути у більшості країн світу виступають одним з інструментів обмеження ризиків розвитку

фіскальної сфери.

Зазначені впливи інструментарію фіскального механізму сприяють стійкості державних фінансів, її здатності деякою мірою пом'якшувати прояви кризових явищ шляхом урегулювання фіскальних і соціально-економічних суперечностей.

Таким чином, механізм забезпечення стійкості державних фінансів включає систему взаємопов'язаних між собою інструментів, за допомогою яких визначають оптимальні параметри формування фінансових ресурсів бюджетів різних рівнів та максимальна ефективність їх розміщення й використання для забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства. Тому надзвичайно важливим є забезпечення узгодження заходів щодо удосконалення усіх складових фіскального механізму, спрямованих на підвищення ефективності суспільного розвитку. Сфера відносин, які складаються в цьому процесі, може бути представлена у вигляді певних елементів, або підсистем, що дозволить оцінити і проаналізувати основні параметри стійкості державних фінансів України (рис. 1.5).

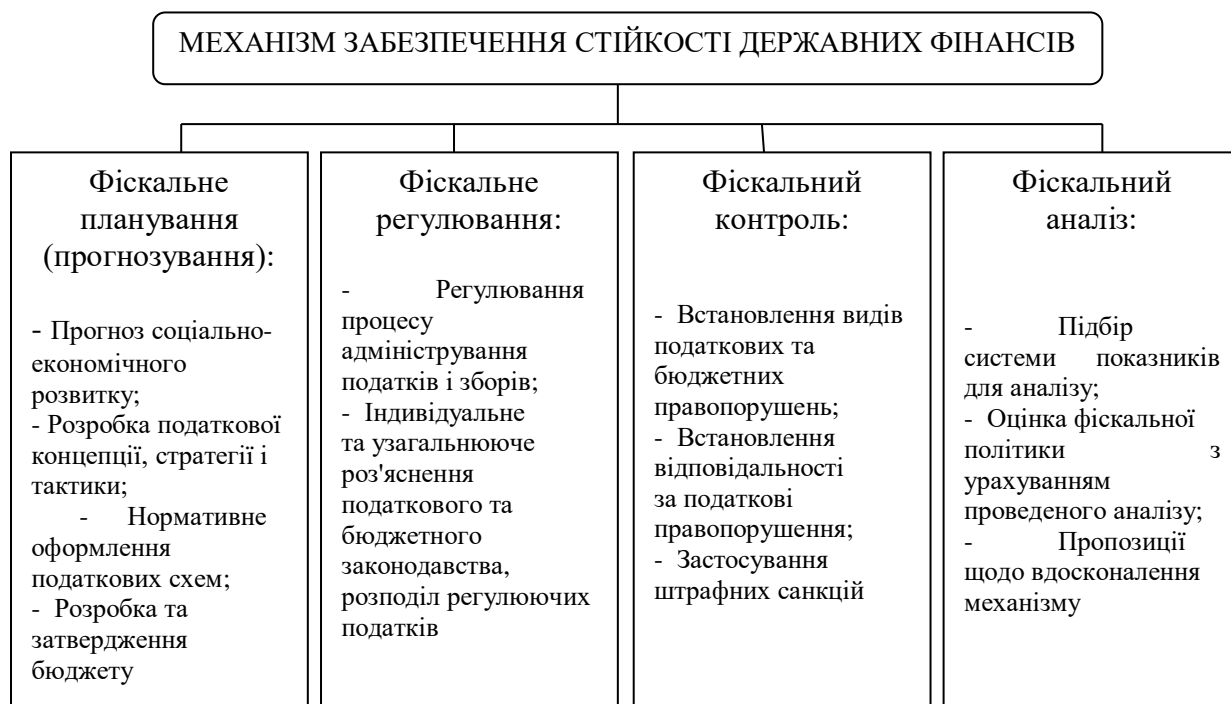


Рисунок 1.5 – Елементи механізму забезпечення стійкості державних фінансів

Джерело: складено автором на основі [24; 33; 79]

Узгодженість системи інструментів фіскального механізму забезпечується завдяки реалізації принципів, на яких ґрунтується його дія. Враховуючи те, що його складовими є бюджетний та податковий механізми, його принципи мають узагальнювати принципи дії цих двох механізмів. Тож узагальнюючи та систематизуючи принципи дії бюджетного та податкового механізмів, що зазначені у Бюджетному кодексі України [8] й Податковому кодексі України [49], до принципів механізму забезпечення стійкості державних фінансів, на нашу думку, доречно віднести наступні (рис. 1.6).

Систематизовані нами принципи фіскального механізму забезпечення стійкості державних фінансів спрямовані на забезпечення реалізації як фіскальної, так і соціальної функції, формування доходної частини бюджету та регулювання соціально-економічних процесів в державі, задовольняючи при цьому суспільні потреби. Реалізація вищезазначених принципів має сприяти узгодженості його інструментів та створенню системи чітко визначеної гармонізації між фіскальним механізмом, розвитком соціальної й економічної сфер та споживачами суспільних благ.

Традиційно фіскальний сектор України ділиться на сектор загальних урядових операцій, операцій центрального уряду, а також діяльності Пенсійного фонду України та фондів соціального страхування. Фіскальна консолідація має бути спрямована не тільки на забезпечення формування і виконання центрального і місцевих бюджетів, а й вирішення проблем загального сектора державного управління в цілому. Тому необхідно ставити цілі, що охоплюють весь сектор. На думку Т. Єфименко [22], вони повинні включати в себе наступне:

- умови і способи мінімізації витрат і/або підвищення доходів, баланс доходів і витрат сектора державного управління, а також умови для мобілізації і використання додаткових ресурсів (сектор дефіциту фінансування) з метою сприяння економічному зростанню;
- досягнення збалансованого співвідношення загальних елементів державного бюджету, місцевих бюджетів, державних цільових фондів;



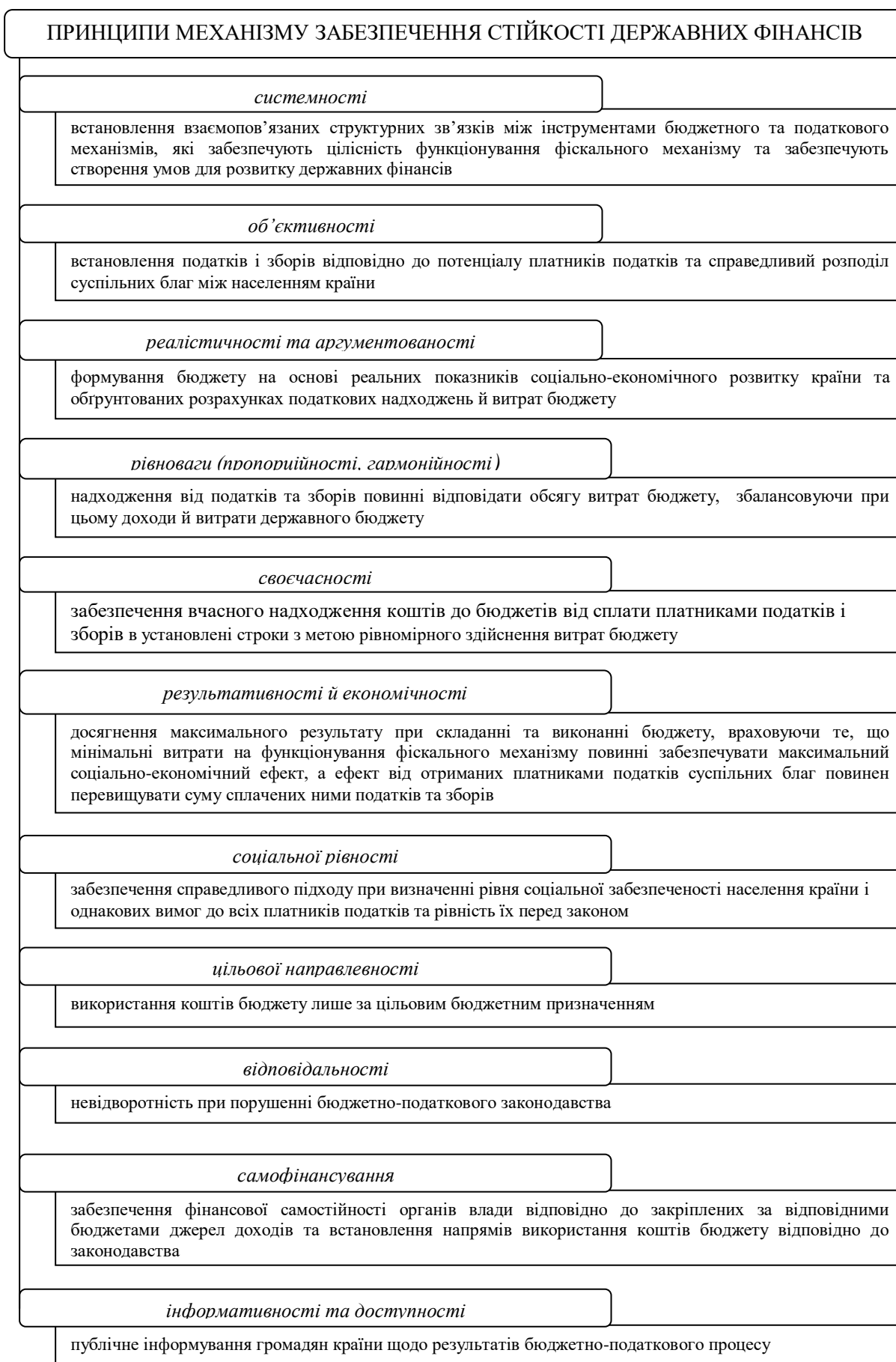


Рисунок 1.6 – Принципи механізму забезпечення стійкості державних фінансів

– скорочення прямої і непрямой фінансової підтримки державних фінансових і нефінансових корпорацій (за рахунок розширення власної ресурсної бази) з державного бюджету і його поступове обмеження.

Таким чином, оскільки механізм забезпечення стійкості державних фінансів (фіскальний механізм) є одним із засобів забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку країни, він повинен бути гнучким для того, щоб оптимально задовольнити потреби держави і потреби суспільства, ефективно перерозподіливши доходи між різними категоріями населення та економічними суб'єктами.

### 1.3 Критерії та індикатори оцінки стійкості державних фінансів

Оцінка стійкості державних фінансів великою мірою сприяє своєчасному прийняттю управлінських рішень, спрямованих на недопущення розбалансованості та погіршення розвитку цих фінансів протягом середньострокового й поточного періодів. З метою запровадження програм, орієнтованих на зміцнення стійкості державних фінансів України, передусім необхідне визначення та дослідження основних критеріїв фіскальної стійкості та формування системи відповідних індикаторів, їх граничних значень, яких треба дотримуватися при управлінні фінансовими операціями державного сектору економіки.

Досліджуючи критерії фіскальної стійкості, важливо звернути увагу на підхід до трактування фіскальної стійкості фахівців з Організації економічного співробітництва та розвитку. Вони вказують, що стійкість державних фінансів включає в себе такі основні чотири критерії [112, с. 2]:

- платоспроможність, або здатність уряду фінансувати наявні або можливі майбутні зобов'язання;
- здатність уряду підтримувати економічне зростання протягом тривалого

періоду;

- справедливість, або здатність уряду забезпечувати чисту фінансову вигоду для майбутніх поколінь, що є не меншим, ніж чисті переваги, надані сучасному поколінню;
- стабільні податки, або здатність уряду фінансувати майбутні зобов'язання без збільшення податкового тягаря.

Такий підхід, на нашу думку, є найбільш комплексним та враховує всі особливості концепції фіскальної стійкості. Водночас, важливо врахувати особливості економічного та соціального розвитку України і їх вплив на стабільність політики у сфері державних фінансів, що дозволить доповнити перелік критеріїв фіскальної стійкості (рис. 1.7).

Так, у процесі оцінки цінних паперів країни, що проводить непередбачувану бюджетну та фінансову політику загалом, інвестор включає в очікувану ціну також ризики, які насправді відсутні, проте обмеженість інформації змушує його їх враховувати. Тому в довгостроковій перспективі відкритість бюджетного процесу є необхідною умовою, адже в протилежному випадку неможливо досягти економічного зростання – плата за користування коштами відволікатиме значну частину ресурсів, що могли б бути спрямовані на різні державні витрати.



Рисунок 1.7 – Критерії стійкості державних фінансів України

Джерело: складено автором на основі [31; 74; 78]

Що ж до критерію ефективного ризик-менеджменту в середньо- та довгостроковому періодах, то його важливість полягає в тому, що він дозволяє бути впевненим у незмінності та передбачуваності поточної фінансової політики держави. Наприклад, значна соціальна напруга підвищує рівень фіскальних ризиків у зв'язку з імовірністю виникнення складної політичної ситуації, а тому про стабільну політику у сфері державних фінансів у нескінченному часовому інтервалі говорити не доводиться. Навпаки, очікування політичних явищ, що можуть дестабілізувати ситуацію в країні, призводять до збільшення вартості залучення позикових ресурсів для держави, що знижує фіскальну стійкість.

Щодо інших критеріїв, то більшість авторів погоджуються з ними. Говорячи про фіскальну стабільність або платоспроможність, необхідно зазначити, що у короткостроковій перспективі умовою виконання такого критерію є збалансованість видатків і джерел формування фінансових ресурсів – доходів та запозичень. Проте в середньо- та довгостроковій перспективі умова фіскальної стабільності є дещо відмінною. Як вказує Юрген фон Гаген, фіскальна стійкість тісно пов'язана з поняттям "міжчасового бюджетного обмеження". Останнє становить вимогу, що в довгостроковій перспективі дисконтована сума урядових витрат не повинна бути вищою від дисконтованої суми доходів [78].

Окрім платоспроможності уряду, важливим критерієм фіскальної стійкості є здатність підтримувати економічне зростання. Постійний приріст обсягу валового внутрішнього продукту дозволяє збільшувати суму запозичень та розширювати фіскальний простір. Як було вказано, в разі покращення економічного становища країни збільшення державного боргу не матиме негативного впливу на фіскальну стійкість.

Ще одним важливим критерієм фіскальної стійкості є справедливість відносно майбутніх поколінь. Загалом облік у розрізі поколінь – це термін, що використовується з метою виділення наслідків бюджетно-податкової політики в плані розподілу серед різних поколінь, тобто міжчасового розподілу податків і

трансфертів. Необхідність такого обліку пояснюється традиційно стурбованістю у зв'язку з тим, що бюджетні дефіцити можуть покласти невинувато важкий тягар на майбутні покоління і знецінити національні заощадження [86].

Прихильники обліку в аспекті поколінь стверджують, що структура податків і політика щодо трансфертних платежів у багатьох країнах «орієнтована на даний час»: вони надають істотні чисті вигоди пристарілим громадянам, що живуть сьогодні, залишаючи тягар витрат на своїх дітей і навіть тих, хто ще не народився. Такий дисбаланс, що не відображається в бюджетному обліку, стримує заощадження, інвестиції та економічне зростання і таким чином скорочує багатство майбутніх поколінь [95].

Ще одним критерієм фіскальної стійкості є здатність уряду фінансувати зобов'язання без збільшення податкового тягара. Зростання ж ставок основних податків призведе до підвищення фіскальної стійкості у короткостроковій перспективі, в той час як у середньо- та довгостроковому періоді відбудеться зменшення очікуваних податкових надходжень. Звичайно, зниження обсягу фінансових ресурсів держави призведе до зниження рівня фіскальної стійкості через необхідність додаткового збільшення обсягу державного боргу.

На нашу думку, визначення та детальний розгляд критеріїв фіскальної стійкості послужать основою для подальшого дослідження напрямів забезпечення стійкості державних фінансів України.

Питання стійкості державних фінансів ґрунтовно досліджуються фахівцями Міжнародного валютного фонду, а також Європейської комісії, де й розробляються методологічні підходи до визначення структури індикаторів оцінки таких державних фінансів [98; 102; 110].

Так, у практиці країн Євросоюзу для оцінки фіскальної стійкості використовуються індикатори  $S_1$  (на середньостроковий період) і  $S_2$  (на довгостроковий період), що слугують підґрунтям щодо розробки доцільних заходів бюджетної політики. Індикатори  $S_1$  і  $S_2$  – традиційні показники стійкості, що ґрунтуються на прогнозах економічного зростання, процентних

ставок, сальдо бюджету, старіння населення, державних витрат, пов'язаних із старінням населення. Індикатори фіскальної стійкості (іноді їх називають індикаторами фіскальних розривів) демонструють величину коригувань фіскальної політики у середньо- чи довгостроковому періодах, котрі необхідні для утримання стійкості державних фінансів.

Чим більше значення індикатора, тим істотніших коригувань первинного структурного балансу бюджету потребуватиме держава з метою гарантування фіскальної стійкості. При цьому необхідні корегування можуть стосуватися як збільшення бюджетних надходжень (зазвичай за рахунок підвищення ставок прямих і непрямих податків), так і скорочення витрат (що можуть бути пов'язані як з фактором демографічного старіння населення, так і з іншими чинниками) або ж комбінації всіх зазначених складових.

Індикатор  $S_1$  відображає розриви між залученими доходами й витратами органів державного управління, визначені у відсотках до ВВП. Він вимірює обсяг фіскальних коригувань (зменшення дефіциту сектору загального державного управління), що необхідно реалізувати в період проведення фіскальної консолідації (наприклад, до 2020 р.) для забезпечення:

- 1) циклічно нейтрального впливу балансу сектору загального державного управління на макроекономічні процеси протягом усього прогностного періоду;
- 2) зниження обсягу державного боргу до певного рівня відносно ВВП (наприклад, до 60 % ВВП) наприкінці прогностного періоду.

Тобто індикатор  $S_1$  показує, як має змінитися структурний первинний баланс бюджету загального уряду, щоб задовольнити потреби в покритті видатків, пов'язаних зі зміною рівня заборгованості до 60% ВВП у прогнозованому році. При цьому враховується зменшення доходів бюджету від власності і збільшення бюджетних видатків на соціальні потреби, зумовлені старінням населення країни.

Формула розрахунку індикатора стійкості  $S_1$  має такий вигляд [98]:

$$S_1 = rD_{t_0} - PB_{t_0} - \frac{\sum_{i=t_0+1}^T \frac{\Delta PI_i}{(1+r)^{i-t_0}}}{\sum_{i=t_0+1}^T \frac{1}{(1+r)^{i-t_0}}} + \frac{r(D_{t_0} - D_T)}{(1+r)^{T-t_0} - 1} - \frac{\sum_{i=t_0+1}^T \frac{\Delta PB(ageing)}{(1+r)^{i-t_0}}}{\sum_{i=t_0+1}^T \frac{1}{(1+r)^{i-t_0}}}, \quad (1.1)$$

де  $r$  – різниця між номінальною процентною ставкою обслуговування державних боргових зобов'язань і темпом зміни обсягів номінального ВВП;

$D_{t_0}$  – валовий державний борг у році, що передує початку здійснення довгострокового прогнозу, % ВВП;

$PB_{t_0}$  – структурний первинний баланс сектору державного управління в році, що передує початку здійснення довгострокового прогнозу, % ВВП;

$T$  – останній рік прогнозного періоду, визначеного для проведення аналізу;

$i$  – прогнозні роки, обрані для дослідження;

$t_0$  – рік, що передує початку здійснення довгострокового прогнозу (рік, що не увійшов до горизонту довгострокового прогнозу, тобто попередній рік з відомими фактичними статистичними даними);

$\Delta PI_i$  – приріст доходу від власності у прогнозному році;

$D_T$  – валовий державний борг на останній рік прогнозного періоду;

$\Delta PB(ageing)$  – зміна структурного первинного балансу сектору державного управління, зумовлена зростанням видатків, пов'язаних зі старінням населення, порівняно до базового року (% ВВП без урахування потоків доходів від власності протягом прогнозного періоду).

Позитивне значення індикатора  $S_1$  означає, що обслуговування поточного та перспективного рівня державного боргу буде вимагати додаткового фінансування за рахунок первинного структурного балансу. Тобто первинний структурний баланс буде погіршуватися під тиском даного боргового навантаження. Від'ємне значення індикатора  $S_1$  означає, що обслуговування поточного та перспективного рівня державного боргу не буде вимагати додаткового фінансування, тобто первинний структурний баланс буде покращуватися в результаті полегшення боргового навантаження на державні фінанси.

Таблиця 1.2 – Інтерпретація значень показника  $S_1$ , що застосовується в рамках п'ятирічного фінансового планування

Значення $S_1$	Характеристика значення показника та ступінь ризику фінансової стійкості
$S_1 < 0$	державні фінанси країни характеризуються низьким ступенем ризику, а обслуговування нею державного боргу здійснює нейтральний вплив на динаміку потенційного ВВП
від 0% до 2,5%	країні властивий середній ступінь ризику
$S_1 > 2,5\%$	державні фінанси країни характеризуються високим ступенем ризику

Джерело: складено на основі [1; 39; 66]

Індикатор  $S_2$  вимірює фінансовий розрив (відхилення фактичних ключових параметрів фінансової політики від потенційно-запланованих), котрий необхідно покрити для приведення стартової позиції по структурному балансу (дефіциту сектору загального державного управління) та боргу до циклічно нейтрального рівня. Фактично, він віддзеркалює різницю – розрив стійкості між потоком доходів і витрат на безкінечному часовому горизонті і поточним співвідношенням доходів і витрат, що гарантують дотримання міжчасового бюджетного обмеження. Показник  $S_2$  відображає зміни величини структурного первинного балансу на кожний майбутній рік з урахуванням фактичних показників базового року.

Формула розрахунку індикатора стійкості  $S_2$  має такий вигляд [98]:

$$S_2 = rD_{t_0} - PB_{t_0} - r \sum_{i=t_0+1}^{\infty} \frac{\Delta PI_t}{(1+r)^{t-t_0}} - r \sum_{i=t_0+1}^{\infty} \frac{\Delta PB(ageing)}{(1+r)^{t-t_0}}, \quad (1.2)$$

де  $t$  – номер року, що береться для проведення розрахунків;

$\Delta PI_t$  – зміни обсягу доходів від власності порівняно з величиною, досягнутою в базовому році, % ВВП.

Додатне значення індикатора довгострокової бюджетної стійкості  $S_2$  свідчить про те, що бюджет нестійкий у довгостроковій перспективі, і цей факт є наслідком чинної бюджетно-податкової політики, а від'ємне значення – навпаки, про те, що бюджет стійкий і таку стійкість забезпечує чинна бюджетно-податкова політика.



Абсолютна величина додатного значення індикатора  $S_2$  показує величину, на яку необхідно поліпшити первинне сальдо бюджету () в перший рік довгострокового періоду з тим, щоб стабілізувати значення державного боргу на цьому періоді. При цьому поліпшити первинне сальдо бюджету можна або шляхом збільшення доходів, або шляхом зменшення видатків, або поєднанням цих двох шляхів у різних комбінаціях.

Абсолютна величина від'ємного значення  $S_2$  показує величину, в межах якої погіршення первинного сальдо бюджету в перший рік довгострокового періоду не вплине на довгострокову бюджетну стійкість. Погіршення первинного сальдо може відбуватися або через зменшення доходів, або через збільшення видатків, або через різні комбінації цих двох причин.

Залежно від значення індикатора довгострокової бюджетної стійкості  $S_2$  виділяється три ступені ризику бюджетній стійкості в довгостроковому періоді (табл. 1.3).

Таблиця 1.3 – Інтерпретація значень показника  $S_2$ , що застосовується в рамках п'ятирічного фінансового планування

Значення $S_2$	Характеристика значення показника та ступінь ризику фінансової стійкості
$S_2 < 2$	низький ризик бюджетній стійкості в довгостроковому періоді, якщо індикатор довгострокової бюджетної стійкості загального уряду $S_2$ менший від 2% ВВП
$2 \leq S_2 \leq 6$	середній ризик – індикатор $S_2$ більший або рівний 2% ВВП та менший або рівний 6% ВВП
$S_2 > 6$	високий ризик – індикатор $S_2$ більший за 6% ВВП

Джерело: складено на основі [1; 39; 66]

Можна виділити три чинники, від яких залежить розрив стійкості:

1) регулювання початкової бюджетної позиції. Якщо початковий структурний первинний баланс (дефіцит сектору загального державного управління), заплановані відсоткові виплати та економічне зростання зумовлюють постійне підвищення боргового навантаження, нестійкість державних фінансів має місце незалежно від підвищення державних витрат через розвиток демографічної ситуації. Відтак перша компонента показників  $S_1$

та  $S_2$  визначає розрив між початковим структурним первинним балансом і первинним профіцитом, що стабілізує борги. При цьому для належного врахування первинного балансу аналіз стану бюджету є більш важливим, ніж розрахунок фактичного розміру балансу бюджету;

2) вимога щодо повернення боргу в заданий період часу (англ. DR). Базовий рівень боргу є компонентом визначення обох показників ( $S_1$  та  $S_2$ ) через початкову бюджетну позицію, оскільки характеризує розмір процентних платежів за державним боргом. Для індикатора  $S_1$  відповідне коригування, крім того, залежить від вимоги повернення боргу, що визначається цільовим значенням боргу і тривалістю контрольного часового періоду (середньострокового або довгострокового). Взагалі не може бути визначено жорстких, теоретично обґрунтованих лімітів щодо стійкого рівня боргу. Цільові обмеження в контексті боргової стійкості мають відрізнятися в різних країнах і в часі. Здатність управляти високим рівнем боргу зокрема залежить від ступеня розвитку фінансових ринків, імовірності прояву та ступеня хеджування ризиків, довіри до спроможності уряду стосовно проведення структурних реформ і консолідації бюджету;

3) регулювання щодо підвищення витрат, пов'язаних із чинником демографічного старіння населення. Третій компонент обох індикаторів ілюструє ступінь необхідності щодо коригувань у зв'язку з довгостроковими змінами державних витрат або на контрольну дату або на безкінечному часовому горизонті. Величина компоненти довгострокових змін державних витрат здебільшого визначається демографічними перспективами конкретної країни і організацією соціального захисту. Ця компонента визначає обсяг коштів, що необхідний для покриття додаткових витрат і/або фінансування структурних реформ, які здійснюються в рамках програм соціального захисту з метою зменшення витрат. При цьому додаткові кошти в контексті наслідків структурних реформ у межах програм соціального захисту становлять дисконтовану суму заощаджених витрат внаслідок проведення певної реформи. З огляду на значущість демографічного чинника, третя компонента отримала

назву – вартість старіння.

За результатами проведеного дослідження, доходимо таких висновків.

По-перше, використання індикаторів  $S_1$  і  $S_2$  спрямовано переважно на визначення стійкості державних фінансів не у цілому, а тільки однієї його складової – операцій сектору загального державного управління. На нашу думку, потребує уточнення і положення щодо врахування сукупного боргу тільки порівняно з доходами та видатками бюджету, адже погашення та обслуговування державного боргу здійснюються не тільки з використанням ресурсів бюджетної системи. Слід брати до уваги також залучення коштів державними цільовими фондами, центральним банком, державними фінансовими та нефінансовими корпораціями.

По-друге, особливості бюджетного процесу в умовах України не дають змоги повноцінно застосувати методологію визначення індикаторів  $S_1$  та  $S_2$ , що пов'язано з:

- відсутністю довгострокових прогнозів економічного розвитку, як елемента системи бюджетного планування. Крім того, наявні середньострокові прогнози економічного розвитку (Мінекономрозвитку України та МВФ) не передбачають перспективної динаміки демографічних процесів, пов'язаних із старінням населення [54];
- відсутністю консолідованої звітності щодо фінансових витрат держави на забезпечення медичними послугами і пенсіями літніх людей;
- значним впливом динаміки обмінного курсу на розмір дефіциту та боргу сектору загального державного управління.

Утім вважаємо, що аналізуючи стійкість державних фінансів в Україні, треба враховувати національні особливості економічного, фінансового й соціального розвитку. Так, зважаючи на об'єктивні труднощі щодо отримання всієї необхідної інформації у вітчизняних умовах, пропонуємо обчислювати індикатори фіскальної стійкості без урахування компонента, пов'язаного зі старінням населення. Для України ця проблематика є не настільки актуальною, як у країнах Європейського Союзу.

На нашу думку, перелік індикаторів стійкості державних фінансів із метою їх використання в Україні доцільно формувати з урахуванням таких можливостей:

- якомога повнішого охоплення динаміки фінансового розвитку державного сектору;
- створення інформаційної бази для проведення аналізу таких індикаторів у розрізі особливостей розвитку України;
- використання наукових і методичних розробок щодо стійкості державних фінансів, підготовлених (і запроваджених) в Україні та за кордоном;
- застосування системи індикаторів у практичній діяльності (з урахуванням як сектору загалом, так і його окремих складових) протягом коротко- й середньострокового періодів;
- моніторингу прийнятих індикаторів у автоматичному режимі впродовж установлених періодів;
- реалізації стандартного набору заходів із підтримки державних фінансів у стійкому стані (на основі визначення їх переліку з метою запобігання відхиленням від рекомендованих значень).

На погляд вітчизняних науковців, потребує уваги питання оцінки рівня стійкості державних фінансів, який у різні періоди розвитку країни має певні відмінності [2; 16; 31]. Виділяють стійкий і нестійкий стан державних фінансів. Визначення допустимих показників, які характеризують кожен з рівнів, є необхідним для вжиття заходів щодо недопущення та обмеження негативного впливу встановлених факторів на розвиток державних фінансів.

Оцінка стану (стійкий чи нестійкий) державних фінансів та визначення заходів щодо забезпечення стійкості проходять декілька етапів [31; 78]:

I етап - оцінка стійкості кожної складової державних фінансів, а саме секторів: центрального державного управління; загального державного управління; державних фінансових корпорацій; державних нефінансових корпорацій. Проведення такого аналізу передбачає формування переліку цільових індикаторів, а також їхніх граничних значень, яких треба дотримувати

при управлінні фінансовими операціями державного сектору. Питання стійкості державних фінансів ґрунтовно досліджуються фахівцями Міжнародного валютного фонду, а також Європейської комісії, які розробляють методологічні підходи до визначення структури таких фінансів та індикаторів їх оцінки [101]. Утім, аналізуючи стійкість державних фінансів в Україні, як зазначалося вище, слід враховувати національні особливості економічного, фінансового й соціального розвитку.

II етап - встановлення переліку інтегральних показників, які найбільшою мірою відображають стан державних фінансів у цілому (з урахуванням стану та впливу кожного сектору);

III етап - здійснення моніторингу динаміки індикаторів стійкості державних фінансів протягом певних періодів;

IV етап - оцінка динаміки таких індикаторів у поточному, середньо- і довгостроковому періодах та визначення загального стану державних фінансів;

V етап - обґрунтування заходів щодо забезпечення стійкості державних фінансів як у поточному, так і в майбутніх періодах.

При цьому стійкість фінансової діяльності органів центрального державного управління визначається на основі аналізу мобілізації доходів до державного бюджету, а також державних цільових фондів та проведення витрат, пов'язаних з виконанням функцій, які вони забезпечують.

При цьому для визначення стійкості державного бюджету науковці [70; 80] пропонують використовувати такі показники: мінімальні видатки бюджету ( $V_m$ ); власні доходи бюджету ( $D_v$ ); регулюючі доходи бюджету ( $D_p$ ); бюджетна заборгованість ( $Z$ ). За їх допомогою стійкість бюджету відображається так:

- абсолютна стійкість:  $V_m < (D_v + D_p)$ ;
- нормальний стан стійкості:  $V_m = (D_v + D_p)$ ;
- нестійкий стан:  $V_m > (D_v + D_p - Z)$ ;
- абсолютно нестійкий стан:  $V_m > (D_v + D_p)$ .

Стан бюджету є нестійким, коли видатки перевищують обсяги доходів і запозичень. Варто зазначити, що рівень стійкості місцевого бюджету

характеризується обсягом ресурсів, необхідних для забезпечення мінімальних бюджетних видатків.

У рамках сектору центрального державного управління важливе значення має оцінка стійкості державних цільових фондів, передусім пенсійного. В останні роки у більшості розвинутих країн істотно підвищилося навантаження на державні пенсійні системи. Розбалансування обсягу доходів і витрат фондів стало причиною їх фінансування шляхом нарощування дефіциту бюджету. Такі зміни призвели до збільшення загального дефіциту сектору державних фінансів і, відповідно, до зниження показників його стійкості.

За визначенням фахівців НБУ [46], індикатори стійкості фінансових установ включають як агреговані дані щодо окремих установ, так і показники, які дають уявлення про ринки, на яких проводять свою діяльність фінансові установи. МВФ рекомендує компіляцію та поширення країнами 40 індикаторів фінансової стійкості: 25 індикаторів для сектору депозитних корпорацій (з яких 12 – основних) і 15 індикаторів для клієнтів сектору депозитних корпорацій. НБУ щокварталу складає та поширює дані за індикаторами фінансової стійкості сектору депозитних корпорацій (банків), з яких 12 – основні і 10 – рекомендовані.

Важливою є також характеристика фінансової стійкості державних нефінансових корпорацій (підприємств). Фінансову стійкість підприємства визначають як можливість відповідати за своїми довгостроковими зобов'язаннями або зводять її до забезпечення запасів і витрат підприємства джерелами коштів для їх формування. Тобто, це – такий стан підприємства, коли обсяг його майна (активів) є достатнім для погашення зобов'язань (підприємство є платоспроможним) [74, с. 10–13].

Таким чином, дослідження фінансової стійкості складових державних фінансів спрямовано на визначення інтегральних індикаторів стійкості державних фінансів у цілому. Вони повинні охоплювати найважливіші показники, які відображають як розвиток окремих секторів державних фінансів (державного управління, державних фінансових і нефінансових корпорацій),

так і їх взаємозв'язки та взаємодію. До завдань аналізу стійкості державних фінансів у цілому (як складової в рамках державного сектору) належить визначення системи індикаторів, які найбільш адекватно відображатимуть розвиток сектору.

## Висновки за розділом 1

Дослідження теоретичних засад забезпечення стійкості державних фінансів дає змогу сформулювати такі висновки.

Визначено, що на сьогодні зростає значення дослідження державних фінансів як цілісної системи: закладених в ній можливостей адаптування до ринкової економіки, перетворивши фіскальний простір у розвитку державних фінансів до наростаючої обмеженості бюджетних ресурсів. Доведено, що фінансову стійкість можна визначити як форму внутрішнього прояву стабільності фінансового стану суб'єкта ринкових відносин, що забезпечує стабільну платоспроможність, в основі якої лежить збалансованість активів і пасивів, доходів і видатків, додатних і від'ємних грошових потоків. На рівні макроекономіки розвиток, фінансова стійкість і фіскальна безпека економічної системи залежать насамперед від стану стійкості державних фінансів.

Фіскальний механізм або механізм забезпечення стійкості державних фінансів слід розглядати як сукупність бюджетного та податкового механізмів, тісний взаємозв'язок між якими проявляється у розподілі та перерозподілі доходу між державою, економічними суб'єктами й населенням. Доведено, що фіскальний механізм є одним із засобів забезпечення державних фінансів та збалансованого соціально-економічного розвитку країни. Встановлено, що реалізація фіскального механізму забезпечується завдяки системі інструментів, які регулюють соціально-економічний розвиток суспільства, мінімізуючи порушення у процесі розподілі та перерозподілі національного доходу. У якості

інструментів фінансового механізму розглядаємо конкретні способи впливу на процес формування ресурсів бюджету, їх розміщення та ефективне використання, стимулюючи або обмежуючи при цьому характер дії щодо доходів і видатків бюджету, їх збалансування та оптимізацію (бюджетні інструменти) та оподаткування і регулювання соціально-економічних процесів (податкові інструменти).

Доведено, що для забезпечення довгострокової стійкості державних фінансів потрібно створити інституційні умови для формування виважених бюджетних рішень, до переліку яких входять: широке професійне обговорення прогнозу макроекономічних показників, покладених в основу формування бюджету; оцінювання бюджетних ризиків; аналіз середньострокових наслідків державних запозичень і гарантій уряду для економіки та системи державних фінансів, оцінювання впливу видатків з обслуговування та погашення державного боргу і фінансування основних функцій держави; децентралізація бюджетної системи та підвищення фінансової спроможності місцевих бюджетів. Визначено основні норми стійкості державних фінансів, як об'єктивного процесу, поза яким подальший розвиток і модернізація фінансової системи та держав зокрема, розв'язання основних глобальних фінансових проблем стають неможливими.



## РОЗДІЛ 2

## ОЦІНКА СУЧАСНОГО СТАНУ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

## 2.1 Моніторинг чинників, що створюють ризики стійкості державних фінансів України

Створення ефективної та конкурентоспроможної економіки потребує системного реформування державних фінансів, проблеми і суперечності розвитку яких є ключовими ризиками для швидкого посткризового відновлення економіки України. Під дією об'єктивних економічних наслідків фінансово-економічної кризи стан державних фінансів України останніми роками стабільно погіршується, а ефективність фіскальних механізмів знижується. Без виявлення факторів, що створюють ризики стійкості державних фінансів, неможливо розробити дієвої програми заходів щодо підвищення ефективності функціонування системи державних фінансів.

Проведений нами моніторинг факторів, які створюють ризики розвитку української економіки, дозволяє визначити причини їх виникнення та своєчасно опрацювати необхідні заходи щодо пом'якшення їхньої дії. До переліку показників, які підлягали моніторингу, включено показники, які чинять найвагоміший вплив на суверенний кредитний рейтинг держави, ілюструють динамічність та адаптивність фіскального механізму, а також залежність від впливу факторів зовнішнього середовища.

Передумови для різкого зниження стійкості державних фінансів України формувались протягом тривалого періоду. Проте, якщо до 2014 р. переважали фундаментальні причини зростання ризиків у секторі державних фінансів, пов'язані із хронічним перевищенням витрат зведеного бюджету над доходами, то з 2014 р. основним дестабілізатором стала військова агресія на Сході, що спровокувала погіршення інвестиційної привабливості та втечу капіталу з країни.

Отже, за результатами проведеного нами аналізу виявлено наступне.

По-перше, визначальний вплив на стійкість державних фінансів має загальний рівень розвитку економіки країни, який вимірюється за показником ВВП на одну особу за паритетом купівельної спроможності (ПКС) (табл. 2.1). Динаміка ВВП (ПКС) на душу населення України до 2008 р. мала виразну тенденцію до зростання. Однак з 2009 р. ця тенденція призупиняється. Спочатку дала про себе знати світова фінансово-економічна криза 2008–2009 рр., через що у 2009 р. мали зниження рівня цього показника. Далі після незначного піднесення у 2010-2014 рр., коли значення цього показника коливалося в межах 8,3-8,6 тис. дол. США, знову настає його падіння, пов'язане з війною на сході України. З 2016 р. ВВП (ПКС) знову починає зростати.

Таблиця 2.1 – Динаміка ВВП України та груп країн Європи

Роки	ВВП України, номінальний		ВВП (ПКС) на душу населення, current international \$				
	всього, млн. грн.	на душу населення, грн	Україна	Польща	ЦСЄ і Балтика <sup>1</sup>	Єврозона <sup>2</sup>	ЄС
2005	457 325	9 709	6 452	13 896	14 290	30 106	27 505
2006	565 018	12 076	7 184	15 144	15 884	32 522	29 757
2007	751 106	16 150	8 006	16 785	17 710	34 411	31 531
2008	990 819	21 419	8 396	18 310	19 612	35 747	32 958
2009	947 042	20 564	7 240	19 243	19 611	34 844	32 162
2010	1 079 346	24 798	7 666	21 069	20 728	35 842	33 260
2011	1 299 991	29 980	8 282	22 851	22 151	37 434	34 720
2012	1 404 669	32 480	8 475	23 833	22 956	37 810	35 279
2013	1 465 198	33 965	8 630	24 719	23 974	38 992	36 492
2014	1 586 915	36 904	8 667	25 602	24 956	39 922	37 503
2015	1 988 544	46 413	7 949	26 595	25 842	40 865	38 457
2016	2 385 367	55 899	8 270	27 383	26 867	42 081	39 625
2017	2 982 920	70 224	8 667	29 026	28 681	43 637	41 126
2018	3 558 706	84192,0	9 233	31 343	32 007	44 697	43 109

<sup>1</sup>Болгарія, Кіпр, Чеська Республіка, Естонія, Угорщина, Латвія, Литва, Польща, Румунія, Словаччина, Словенія;

<sup>2</sup>19 країн Європейського Союзу

Джерело: складено на основі [43; 107-108]

Рівень ВВП на одну особу за ППС в Україні є значно нижчим, ніж у східноєвропейських країнах, у яких цей показник перевищує вітчизняний у 4,8 рази. Низький рівень економічного розвитку у найближчі роки залишатиметься

ключовим фактором, який послаблюватиме стійкість державних фінансів країни порівняно зі східноєвропейськими країнами-сусідами.

По-друге, суттєве значення за значущістю впливу на стійкість державних фінансів має показник боргової залежності Уряду (співвідношення державного та гарантованого боргу до ВВП) та пов'язана з ним група індикаторів. За припустимого рівня боргової залежності для країн з ринками, що формуються, у 30% ВВП (критичний рівень), цей показник в Україні впродовж 2010-2013 рр. коливався у межах 34,7-40,3%, а у 2016 р. зріс до 81% і у 1,4 рази перевищив критичний рівень, встановлений Бюджетним кодексом України та Копенгагенськими критеріями членства в Європейському Союзі (60%).

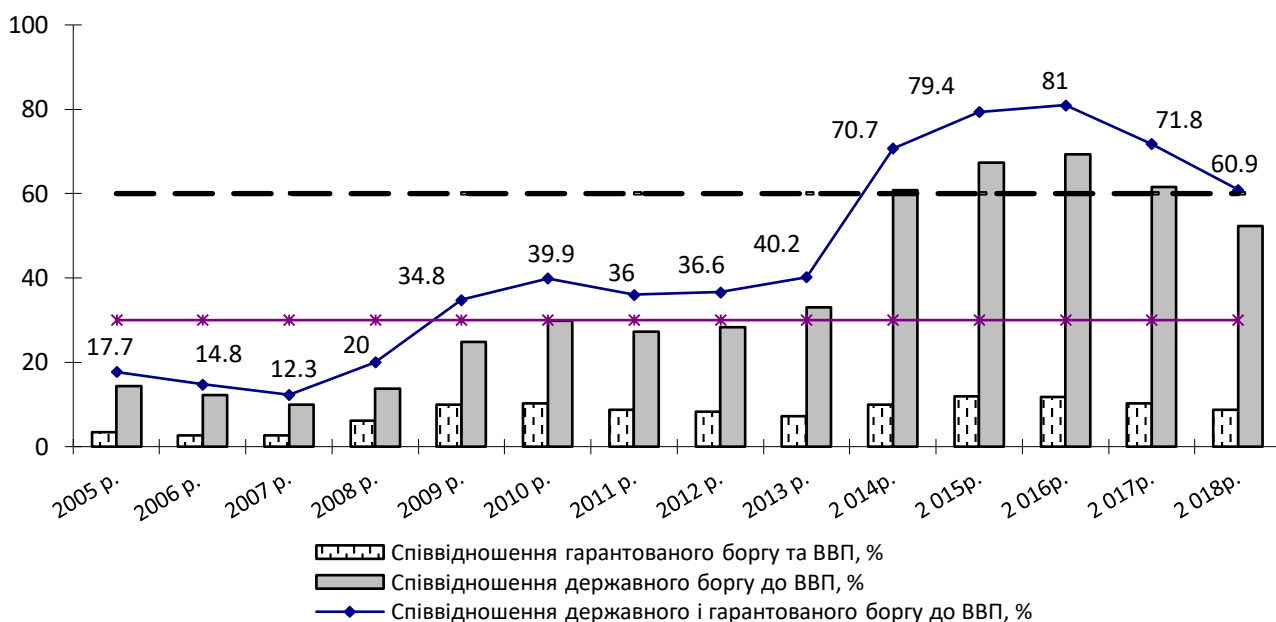


Рисунок 2.1 – Співвідношення державного та гарантованого державою боргу до ВВП, %

Джерело: складено на основі [9-11; 43-44]

Тож позитивним моментом є наближення у 2018 році державного боргу по відношенню до ВВП до критичного рівня, рекомендованого Європейським Союзом, що свідчить про відносне зниження рівня ризиків в межах поточної структури державного боргу України. А досягти цього вдалося завдяки реструктуризації частини боргу в 2015 році, проведенню структурних реформ і відновленню зростання економіки країни в останній звітний період.

Проте варто акцентувати увагу, що незважаючи на позитивні зрушення щодо боргового навантаження України відносно ВВП, його рівень залишається одним з найвищих показників у Східній Європі. У наших сусідів Білорусі і Польщі державний борг був на рівні 50% від ВВП, а в Румунії нижче 40% [18]. Водночас у таких розвинених країн, як США і Японія, співвідношення держборгу до розміру економіки значно вище, ніж в Україні (табл. 2.2).

Таблиця 2.2 – Країни з найбільшим та найменшим державним боргом по відношенню до ВВП, %

ТОП -10 країн з найбільшим державним боргом по відношенню до ВВП, %		ТОП -10 країн з найменшим державним боргом по відношенню до ВВП, %	
США	99,5	Індонезія	31,4
Бельгія	105,7	Болгарія	29,0
Кіпр	107,1	Ірак	28,6
Бутан	108,0	Мікронезія	25,6
Сінгапур	117,2	Люксембург	20,8
Ямайка	122,8	Швейцарія	19,8
Португалія	130,1	Казахстан	16,8
Італія	132,0	Російська Федерація	14,2
Греція	180,8	Естонія	9,4
Японія	230,0	Соломонові острови	7,1

Джерело: складено на основі [43; 107-108]

По-третє, перевищував граничний припустимий рівень (30% ВВП) протягом 2005-2014 рр. і показник відношення витрат зведеного бюджету до ВВП, що також не сприяло зміцненню державних фінансів в Україні (рис. 2.2).



Рисунок 2.2 – Відношення державних витрат до ВВП за 2005-2018 рр, %

Джерело: складено на основі [9-11; 43-44]

По-четверте, зростання боргової залежності Уряду спричинило погіршення фінансової спроможності держави. Відношення обсягу державного та гарантованого державою боргу до доходів державного бюджету зросло з 74,2% в 2005 р. до 234% у 2018 р., тобто в 3,2 рази. Варто відмітити, що з 2009 року значення цього показника суттєво перевищує максимально припустиме значення для країн з ринками, що формуються 100% (рис. 2.3).

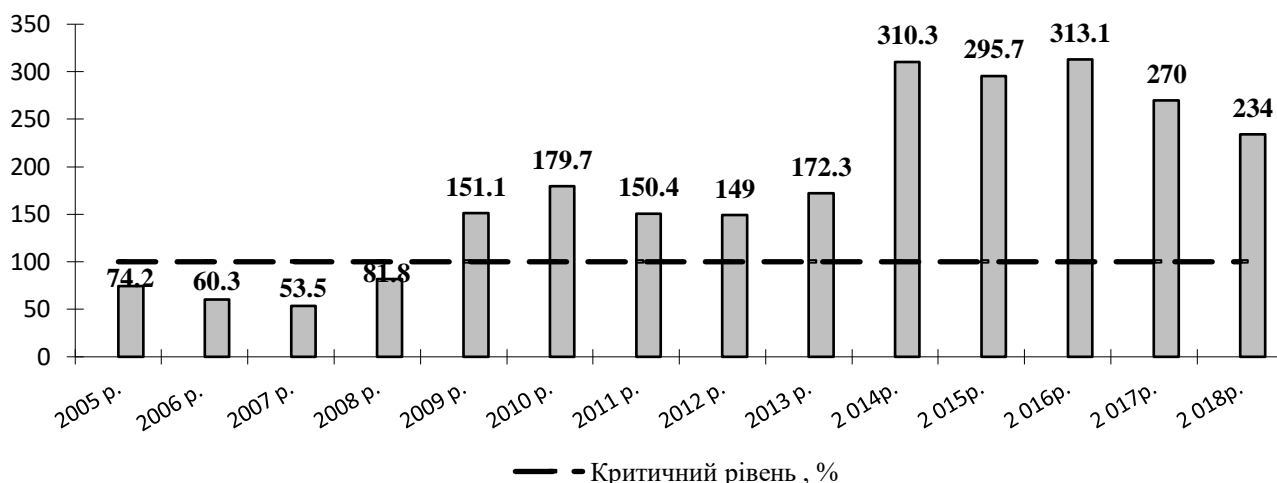


Рисунок 2.3 – Відношення державного та гарантованого державою боргу до доходів Державного бюджету України за 2005-2018 рр, %

Джерело: складено на основі [9-11; 43-44]

По-п'яте, наслідком стрімкого зростання державного боргу (у поєднанні із високою вартістю запозичень) стало збільшення витрат на його погашення та обслуговування. У 2018 р. такі витрати становили 349,9 млрд. грн., або 37,7 % доходів та 35,5 % витрат державного бюджету. Показник «Відношення витрат на обслуговування боргу до доходів державного бюджету» перевищує критичний рівень (7%) починаючи з 2011 р., а в 2014 р. він перевищив цей рівень майже удвічі (13,8%). З 2016 року спостерігаємо позитивну тенденцію відношення витрат на обслуговування державного боргу (з урахуванням гарантованого) до доходів державного бюджету (рис. 2.4).

По-шосте, суттєве місце за значимістю впливу на стійкість державних фінансів займає група факторів, що створюють валютні ризики.

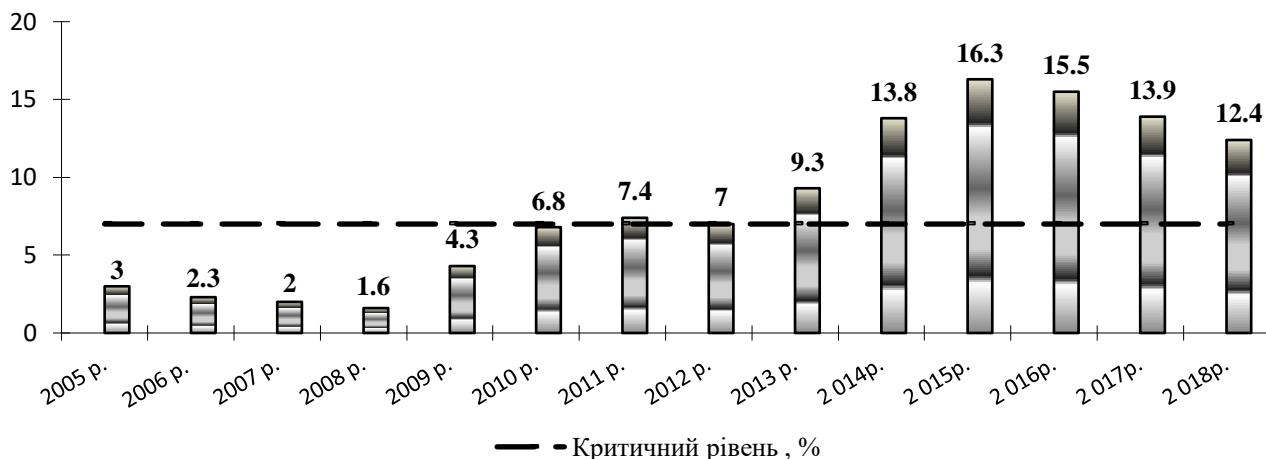


Рисунок 2.4 – Відношення платежів з обслуговування державного боргу до доходів Державного бюджету України за 2005-2018 рр, %

Джерело: складено на основі [9-11; 43-44]

Валютні ризики для державних фінансів є значними у зв'язку із надмірною питомою вагою запозичень в іноземній валюті у структурі державного боргу (рис. 2.5).

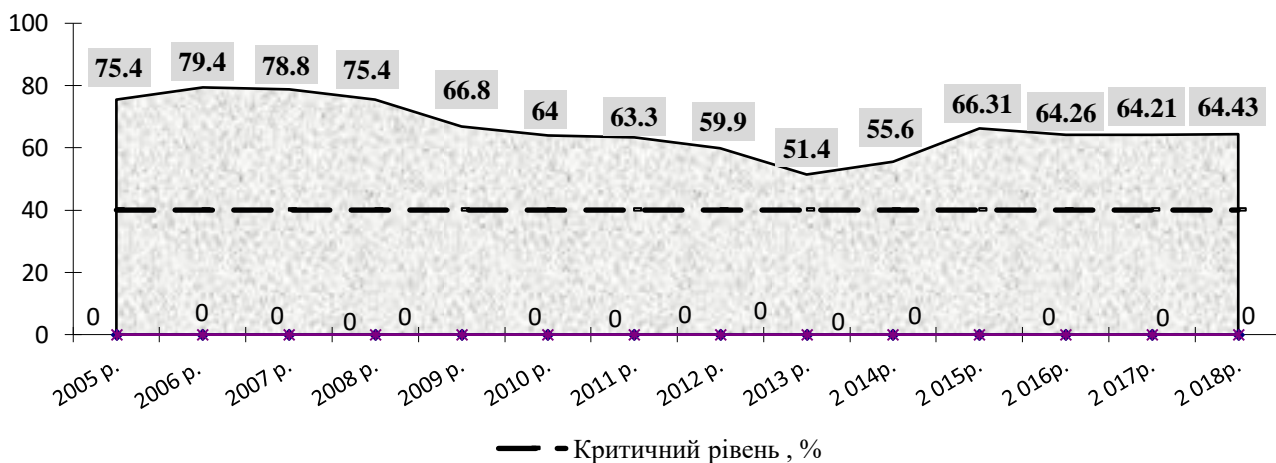


Рисунок 2.5 – Частка зовнішнього боргу у загальній сумі державного та гарантованого боргу держави за 2005-2018 рр, %

Джерело: складено на основі [9-11; 43-44]

Частка боргу, номінованого в іноземній валюті, у загальній сумі державного боргу, на початок 2019р. досягла 64,4%, що у 1,6 рази перевищує критичне значення показника для країн з ринками, що формуються (40 % – за

методикою МВФ). При цьому значна частка запозичень в іноземній валюті здійснювалась останнім часом на внутрішньому ринку України (на кінець 2018 р. зобов'язання за ними становили майже 14% внутрішнього державного боргу). Розміщення на внутрішньому ринку державних позик в іноземній валюті з доходністю, що перевищує рівень процентних ставок за депозитами, посилила вразливість сектора державних фінансів до валютних ризиків.

Обтяженість країни зовнішніми боргами є провідною причиною формування валютних ризиків для державних фінансів України. Варто звернути увагу, що найбільший темп приросту державного та гарантованого державою боргу в Україні спостерігався у 2014 р. (88,37%), при цьому якщо приріст державного боргу в цілому склав 97,2%, то державного зовнішнього боргу – 117,68 %. Проте у 2016р. відбулося уповільнення зростання державного боргу, одним із чинників чого було проведення реструктуризації заборгованості країни перед зовнішніми приватними кредиторами.

Варто зазначити, що внаслідок низьких рейтингів та обмеження виходу України на фінансові ринки, в останні роки здійснювались переважно валютні запозичення від міжнародних фінансових організацій, що посилює залежність держави від міжнародних кредиторів. Крім того, збільшення питомої ваги державного боргу, номінованого в іноземній валюті, зумовлює зростання валютних витрат уряду з обслуговування боргових зобов'язань, а для вітчизняних фінансових ринків створює загрозу ще більшого скорочення валютної пропозиції та подальшої девальвації гривні.

Так, зовнішні запозичення на початок 2019 року складають 50,5 млрд. дол., що у 2,4 рази більше поточного рівня валютних запасів країни [43; 44]. До суми зовнішнього державного боргу входить 9,6 млрд. дол. гарантованого державою боргу, а решта – це прямий борг України, що включає в себе:

– єврооблігації, або, як їх ще називають, облігації зовнішньої державної позики (близько 17,5 млрд. дол. «російських» єврооблігацій, з яких на суму 3,0 млрд. дол. Україна оголосила дефолт);

– позики у міжнародних фінансових організаціях на суму 16,6 млрд. дол. включно з єврооблігаціями, розміщеними під гарантії США;

– інша заборгованість на суму 3,5 млрд. дол.;

– внутрішні запозичення в іноземній валюті, тобто валютні облігації внутрішньої державної позики (ОВДП) на суму 3,3 млрд. дол.[47].

Цікавим є і той факт, що зовнішній державний борг на душу населення стабільно перевищував встановлений критичний рівень – 200 дол. США на особу, а у 2018 р. його значення становило вже 1196,7 дол. США, тобто у 6 разів вище за критичну межу (табл. 2.3). Рівень зовнішньої боргової залежності країни в цілому є надмірним також за показником відношення валового зовнішнього боргу до обсягу експорту товарів та послуг, яке перевищує безпечний рівень (70%) з 2015 р. і по теперішній час.

Таблиця 2.3 – Зовнішній державний борг України на душу населення та його відношення до експорту країни за 2009-2018 роки, станом на кінець року

Показник	Роки										Темп приросту 2018 р. до 2009 р.
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Кількість населення, млн. осіб	46,1	46,0	45,6	45,6	45,4	42,9	42,9	42,8	42,4	42,2	-8,0
Зовнішній державний борг, млрд. дол. США	26,5	34,8	37,5	38,6	37,5	38,8	43,4	45,6	49,0	50,5	у 1,9 рази
Зовнішній державний борг на душу населення, дол. США	574,8	756,5	822,4	846,5	826,0	904,4	1011,6	1065,4	1155,7	1196,7	у 2 рази
Експорт, млрд. дол. США	49,3	63,2	82,1	82,3	78,1	65,4	46,6	44,9	52,3	59,2	у 1,2 рази
Співвідношення зовнішнього державного боргу до експорту, %	53,7	55,1	30,2	31,7	35,7	47,1	73,8	80,4	73,6	85,3	у 1,6 рази

Джерело: складено на основі [43-44]

Слід зазначити, що не всі валютні запозичення лежать на плечах уряду України. Приблизно 6,8 млрд. дол. – це борг Національного банку України перед Міжнародним Валютним Фондом, який не спричиняє безпосереднього впливу на бюджет, тому що при його погашенні гроші будуть вилучені із



золотовалютних резервів. Проте зниження рівня резервів створює ризик для збереження фінансової стабільності країни (рис. 2.6).



Рисунок 2.6 – Показники міжнародних резервів України

Джерело: складено на основі [43-44]

За даними рис. 2.6 необхідно відмітити, що у звітньому 2018 році базові показники адекватності міжнародних резервів перебувають на незадовільному рівні, хоча й дещо покращилися порівняно з попередніми роками. Співвідношення міжнародних резервів і короткострокового зовнішнього боргу підвищилося з 13,3% у 2014 р. до 45,5,9% у 2018 р. при гранично допустимому значенні в 100% (критерій Грінспена).

По-сьоме, валютні ризики для сектора державних фінансів підвищуються також через високий рівень відкритості економіки. Частка експорту товарів і послуг у ВВП коливається у межах 42-55% ВВП, що підтверджує критичну залежність української економіки від зовнішньоторговельної кон'юнктури, погіршення якої негативно впливає на стійкість сектора державних фінансів (рис. 2.7). Значну загрозу також становить від'ємне значення показника відношення сальдо поточного рахунку платіжного балансу до ВВП. Якщо у 2005 р. воно було додатним (2,9%), то у 2018 р. його значення також складає 2,9 %, проте воно є від'ємним. Окрім 2005 року позитивне значення сальдо поточного рахунку платіжного балансу мали лише у 2014-2016 роках.

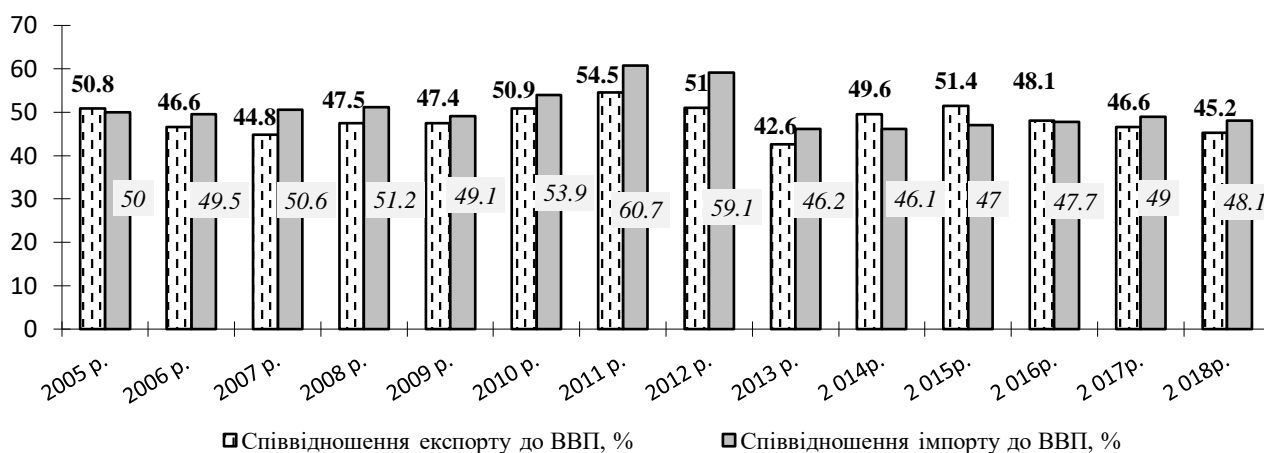


Рисунок 2.7 – Співвідношення експорту та імпорту до ВВП, %

Джерело: складено на основі [9-11; 43-44]

По-восьме, значне місце за значимістю впливу також має група факторів, пов'язаних із послабленням банківського сектора у зв'язку з впливом коштів клієнтів, спричиненим останніми роками політичною нестабільністю в країні, невиваженою політикою Національного банку України та зростанням проблемної заборгованості у комерційних банках. Високий рівень банкрутств у банківському секторі у попередні роки створювало ризики додаткових витрат державного бюджету на підтримку банків, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та недоотримання податкових надходжень від підприємств, що понесли збитки від неповернення коштів з рахунків у банках, відносно яких було прийнято рішення про введення тимчасової адміністрації або ліквідації.

Ситуація у банківському секторі на кінець 2018 року має позитивні зміни. Так, на сьогодні в Україні діє 77 платоспроможних банків (на кінець 2015 року їх кількість складала 117) (табл. 2.4). У 2018 році банківський сектор отримав рекордний чистий прибуток 21,7 млрд. грн., рентабельність капіталу – 14,3%. З огляду на те, що декларовані в минулому банками прибутки були переважно результатом маніпуляцій із фінансовою звітністю та штучного заниження відрахувань до резервів, можна стверджувати, що український банківський сектор став прибутковим уперше за період свого існування. Негативним є те, що на балансах досі залишаються значні обсяги непрацюючих кредитів. За 2018

рік їх частка скоротилася на 1,7 в.п. до 52,8%. Упродовж 2018 року зростали гривневі кошти населення та суб'єктів господарювання: на 14.8% та 6.8% відповідно. Частка ринку державних фінансових установ майже не змінилася: 54,7% та 63,4% за чистими активами та депозитами населення відповідно. У 2018 році внаслідок інтенсивного кредитування населення частки Приватбанку та приватних банків у чистих активах зросли до 20,7% та 14,8% відповідно. Покриття NPL резервами становить 95,5%, що є прийнятним рівнем відповідно до міжнародних стандартів. Ключовими пріоритетами банків на 2019 рік є повноцінне відновлення корпоративного кредитування та продовження розчищення балансів від непрацюючих кредитів.

Таблиця 2.4 – Кількість банківських установ в Україні

/на кінець року/

Показник	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.
Платоспроможні банківські установи, од.	117	96	82	77
відхилення (+,-) до попереднього року, од.	-30	-21	-14	-5
Державні банківські установи, од.	7	6	5	5
відхилення (+,-) до попереднього року, од.	0	-1	-1	0
Іноземні банківські установи, од.	25	25	23	21
відхилення (+,-) до попереднього року, од.	0	0	-2	-2
Приватні банківські установи, од.	85	65	54	51
відхилення (+,-) до попереднього року, од.	-30	-20	-11	-2
Неплатоспроможні банківські установи, од.	3	4	2	1
відхилення (+,-) до попереднього року, од.	-13	1	-2	0

Джерело: складено на основі [43; 46]

По-восьме, виявлена ще одна група факторів, що негативно впливає на стійкість державних фінансів – це фактори, які пов'язані із погіршенням фінансового стану підприємств реального сектора. Зокрема, спостерігається тенденція щодо зростання рівня боргової залежності підприємств реального сектора, що підвищує ймовірність невиконання зобов'язань підприємств перед бюджетом. Основними причинами погіршення фінансового стану підприємств стали прискорені темпи зростання обсягів зобов'язань (порівняно з темпами зростання власного капіталу) та збитковість.

У цілому варто також враховувати, що розглянуті вище ризики стійкості

сектора державних фінансів України посилились унаслідок військової агресії та часткової втрати територій. З кінця лютого 2014 р., а саме з часів анексії АР Крим, фінансова система країни перебуває у стані турбулентності. Збереження зовнішньої військової загрози поки не дає підстав для оптимістичних прогнозів щодо стійкості державних фінансів найближчим часом.

Тож на сьогодні, незважаючи на утримання макрофінансової стабільності та стабілізація обмінного курсу гривні, зниження відносних показників зовнішньоборгового навантаження, залучення державою міжнародної підтримки від офіційних кредиторів і донорів, зниження НБУ облікової ставки ще має місце ряд негативних тенденцій і явищ у сфері державних фінансів:

- низький рівень міжнародної ліквідності країни (обсяг міжнародних резервів на кінець року становив 45,5% короткострокового боргу);
- високі потреби у зовнішньому фінансуванні для рефінансування виплат за зовнішнім суверенним боргом;
- тривалий та зростаючий дефіцит торгівельного балансу та поточного рахунку платіжного балансу при домінуванні боргового характеру їх фінансування.

Факторами ризику для утримання стійкості державних фінансів виступатимуть: можливий зрив програми співробітництва МВФ і неотримання планових обсягів зовнішнього фінансування, збільшення дефіциту поточного рахунку платіжного балансу, зменшення припливу іноземного приватного капіталу, зовнішні політичні та економічні шоки, які створюватимуть загрози для макроекономічної стабільності та підтримання довіри до національної валюти. Тож в таких умовах важливого значення набувають збалансована макроекономічна політика держави та проведення дієвих інституційних реформ, спрямованих на покращення бізнес-клімату і піднесення економічної діяльності в країні.

## 2.2 Оцінка фіскальної ефективності податкової компоненти державних фінансів України

Стійкість державних фінансів – необхідна умова забезпечення соціально-економічного розвитку держави. Для стабільного рівня виконання власних зобов'язань, в тому числі соціальних функцій, необхідними умовами є збереження бази формування фондів державних фінансів та відносна сталість витрат. Контроль за основною складовою, тобто податковою сферою, забезпечується індикаторами фіскальної стабільності, а її включаються в групу фінансової безпеки як складова структури доходів бюджету.

Виходячи із поставленої задачі, першим ризик-критерієм є податкове навантаження на резидентів країни. Податкове навантаження - це питома вага усіх податкових платежів за певний час (фінансовий рік) у величині валового доходу платника податків [19]. У загальному вигляді даний індикатор показує частину доходів, які резиденти сплачують державі у вигляді податків та неподаткових платежів.

Існує декілька методів розрахунку даного індикатора, в залежності від встановленого завдання та наявних ресурсів. Найбільш точним та релевантним методом розрахунку податкового навантаження є когнітивний аналіз видатків кожного суб'єкта економіки в розрізі сплачуваних ним податків та неподаткових платежів.

Одним із методів розрахунку податкового навантаження для оцінки реального податкового навантаження в країнах, де існує розподіл обов'язкових платежів на податкові та неподаткові є схема розрахунку податкових агрегатів, подібна до аналогічних в монетарній системі. Варто виокремити методику запропоновану П. Мельником [35-36], яка характеризує загальний рівень податкового навантаження у перехідних економіках:

$$T = \frac{P_1 + P_2 + P_3}{GDP} , \quad (2.1)$$

де  $T$  – загальний рівень податкового навантаження у період часу  $t$ ;

$P_1$  – обсяг податкового агрегату  $P_1$  у період часу  $t$ ;

$P_2$  – обсяг податкового агрегату  $P_2$ ;

$P_3$  – обсяг податкового агрегату  $P_3$ ;

$GDP$  – обсяг ВВП за поточний період.

До першого податкового агрегату ( $P_1$ ) науковець відносить усі надходження до зведеного бюджету України. Другий податковий агрегат ( $P_2$ ) – це відрахування до державних цільових фондів, плюс пені, штрафи, адміністративні стягнення. Третій податковий агрегат ( $P_3$ ) – це державний борг, який певною мірою можна інтерпретувати як майбутні зобов'язання уряду.

На нашу думку, сума двох перших податкових агрегатів цілком відображає абсолютне податкове навантаження, проте, державний борг сам по собі не може вважатися податковим агрегатом, оскільки, по-перше, державний борг дійсно погашається за рахунок надходжень зведеного бюджету, але це не обов'язково повинні бути саме податкові джерела надходжень чи до них прирівняні; по-друге, податкове навантаження обраховується, як правило, по факту, тобто за минулі періоди; по-третє, якщо вводити до формули майбутні зобов'язання уряду у вигляді державного боргу, то потрібно також враховувати фінансування державних цільових програм, фінансування державних служб і бюджетних організацій тощо, тобто витрати, а не доходну частину бюджету, що є взаємосуперечним.

На наш погляд, показник, запропонований П. Мельником (формула 2.1) є більш достовірним відображенням податкового тиску на бізнес, проте має ряд недоліків, важливих в рамках поточного дослідження. По-перше, в публічному доступі відсутня інформація про агреговані доходи державних спеціальних фондів. За певного довірчого інтервалу розрахунки можуть бути зроблені на основі обсягів сплаченого податку на доходи фізичних осіб, так як база стягнення в обох випадках подібна. Більш важливим аргументом є невідповідність розширеного індикатора меті оцінки – виявленню загроз функціонування податкової системи як джерела доходів зведеного бюджету.

Фінансування функцій фондів соціального страхування (особливо, пенсійного фонду) з Державного бюджету України – є характерною тенденцією вітчизняної економіки. Проте, увагу даному факту вже приділено при розрахунку індикатора бюджетної безпеки за методикою 2013 року, де враховано не лише витрати державного і зведеного бюджету, а й така позиція як – витрати апарату державного управління – категорія аналізу Міжнародного валютного фонду, спрямована на оцінку нетипових витрат бюджетів.

Більш прикладним показником, який характеризує фактичний рівень впливу держави на процеси суспільного відтворення за допомогою використання податкових механізмів, ми вважаємо податковий коефіцієнт, що віддзеркалює загальний рівень оподаткування. Відповідний індикатор податкового навантаження відображає відношення суми усіх отриманих податків до валового внутрішнього продукту. Податковий коефіцієнт є найбільш простим показником з тих, що прийнято використовувати при характеристиці податкового навантаження. Перевагою даного індикатора є також його поширеність в зарубіжних країнах. Хоча варто відмітити, що на відміну від вітчизняної практики, за кордоном частіше використовується відношення податкових надходжень до валового національного продукту, що включає вартість товарів та послуг, вироблених резидентами країни за її межами.

Згідно з розрахунками (рис. 2.8), за період 2005-2018 роки податковий коефіцієнт знаходився в діапазоні 21,7% (2010 рік) – 27,8% (2017-2018 рр.). При цьому за винятком зазначеного мінімуму розглянутий діапазон можна розділити на чотири проміжки часу, це:

- 2005-2010 роки зі значенням  $22 \% \pm 1\%$ , для якого характерним є вплив світової фінансової кризи;
- 2011-2012 роки – період перших позитивних наслідків реформування податкової системи та введення в дію Податкового кодексу України, з підвищенням значення податкового коефіцієнта до 25,7%;
- 2013-2014 роки – період політичної нестабільності в країні, анексії

АР Крим та військові дії на сході України, що призвели до втрати частини території й скорочення виробництва в ключових економічних регіонах країни. наслідком стало стрімке зниження податкового коефіцієнта до 23,4 %;

– 2015 рік і до теперішнього часу – період реформування бюджетно-податкового законодавства та впровадження у фіскальну політику держави принципів фінансової децентралізації. Як наслідок спостерігаємо стрімке зростання податкового коефіцієнта до 27,7-27,8 % ВВП. Серед об'єктивних причин зростання податкового навантаження у 2015 році можна виділити лише запровадження військового збору, введеного наприкінці 2014 року, та додаткового ввізного мита. Варто звернути увагу на те, що зменшення ставки податку на прибуток та ряд інших нововведень Податкового кодексу України не призвели до скорочення податкового коефіцієнту.

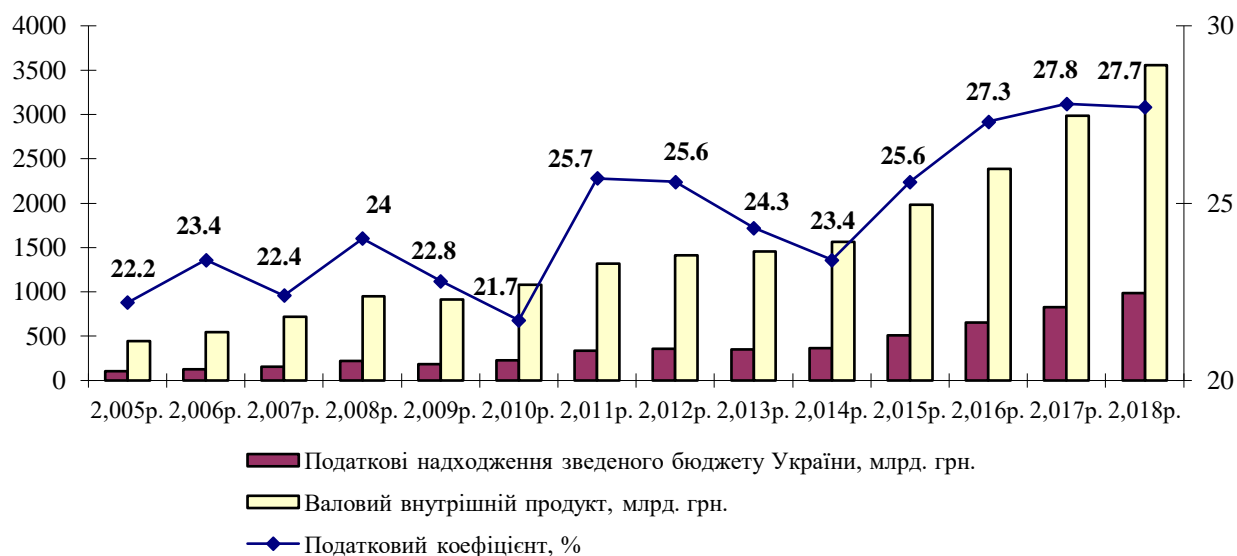


Рисунок 2.8 – Динаміка податкового коефіцієнта в Україні за 2005-2018 роки

Джерело: розраховано на основі [9-11; 43-44]

Вважаємо, що частку податкових надходжень зведеного бюджету у ВВП не можна ідентифікувати як показник загального рівня оподаткування в Україні, тому що насправді вона свідчить лише про масштаби перерозподілу ВВП через бюджетну систему. Тому підтримуємо думку науковців, котрі,



узагальнюючи наявні в науковій літературі твердження, доходять висновку, що визначальним у конструюванні даної дефініції має бути не місце зарахування коштів, а джерело їхнього утримання [15; 22]. Оскільки єдиний соціальний внесок (ЄСВ) до фондів соціального страхування сплачуються за рахунок доходів підприємців, збільшуючи при цьому їхній податковий тягар, то правильним вчені пропонують вважати підхід, який при обчисленні податкового коефіцієнта передбачає врахування соціальних внесків.

Порівняємо загальний податковий коефіцієнт в Україні (табл. 2.5) з країнами Євросоюзу (рис. 2.9).

Таблиця 2.5 – Загальне податкове навантаження на економіку України

Показник	Роки							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Податки, збори, обов'язкові платежі в бюджет, млрд. грн.	334,7	360,6	354,0	367,5	507,3	649,8	828,2	986,3
Внески до державних позабюджетних соціальних фондів, млрд. грн.	151,7	178,7	173,5	169,1	170,3	110,3	158,9	202,1
Податкове навантаження на економіку, % до ВВП	36,9	38,3	36,2	34,3	34,2	31,9	33,1	33,4

Джерело: складено на основі [43-44]

За результатами аналізу, динаміка загального рівня оподаткування в Україні в цілому відповідає європейським тенденціям, кількісні показники наближені до показників ЄС-28.

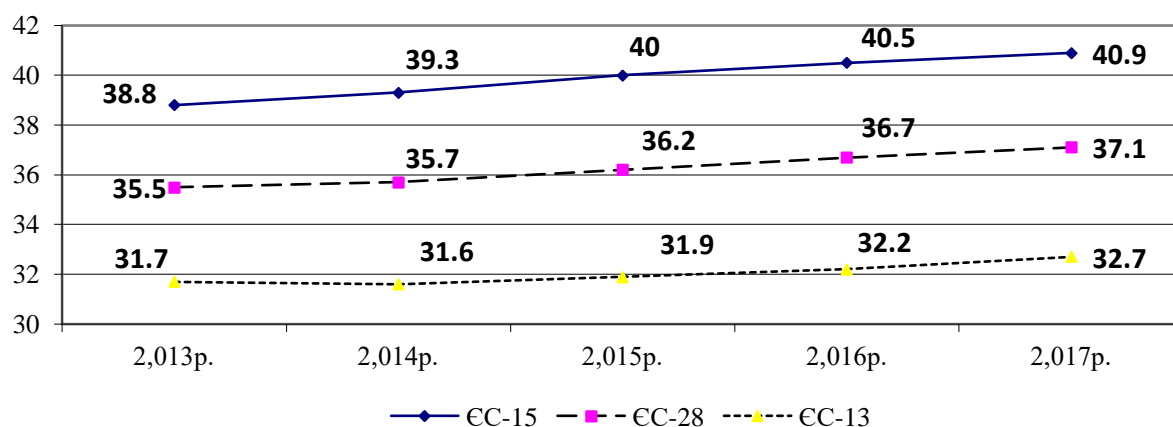


Рисунок 2.9 – Динаміка податкового коефіцієнта в країнах Європейського Союзу у 2013-2017 рр., %

Джерело: складено на основі [107-108]

Водночас, ґрунтовніші висновки дає порівняння з країнами, які стали членами Європейського Союзу під час 5-го раунду розширення, адже саме податкові системи «нових» держав-членів ЄС є орієнтиром для адаптації вітчизняної системи оподаткування в контексті європейського прагнення України. Середній рівень оподаткування у «нових» країнах Євросоюзу істотно нижчий, ніж у країнах ЄС-15, причому цей розрив поступово зростає - від 7,1 в.п. у 2013 р. до 8,2 в.п. у 2017 р. Проте, податковий коефіцієнт в Україні значно перевищує відповідний показник в країнах ЄС-13.

Таким чином, спостерігаємо достатньо високий вітчизняний рівень оподаткування, який, до того ж, не супроводжується адекватним ступенем забезпечення громадян суспільними благами. Твердження, що податкове навантаження в Україні значно нижче, ніж в розвинутих європейських країнах (ЄС-15), на нашу думку, є доволі спірним, оскільки частка податків, що повертається населенню при перерозподілі бюджетних ресурсів, в «старій» Європі набагато вища.

Одним із чинників виникнення надлишкового податкового тягара є нерівномірний перерозподіл податкових платежів у соціальні блага. Соціальна спрямованість фіскальної політики України, яка вимагає, з одного боку, перманентного збільшення видатків бюджету в умовах зростаючого бюджетного дефіциту, а з другого - зменшення податкового тиску на платників податків (що, у підсумку, знижує обсяги бюджетних ресурсів держави), на наш погляд, продукує поглиблення дисбалансів у сфері державних фінансів та посилення боргової експансії.

Разом з тим, показник загального рівня оподаткування не завжди свідчить про реальний податковий тягар на споживачів, працівників чи власників капіталу. Існує ймовірність, що навіть при підвищенні рівня оподаткування в цілому, за умови скасування необґрунтованих податкових пільг, підвищення ефективності справляння податків, посилення контролю за їх сплатою податкове навантаження може знижуватися або розподілятися більш рівномірно.

На нашу думку, рівень оподаткування в країні залежить від того, якої соціально-економічної доктрини дотримується уряд і як сформована податкова політики. У країнах з високим значенням податкового коефіцієнту держава, вилучаючи значну частину доходів у вигляді податків і зборів, бере на себе більші зобов'язання по забезпеченню громадян суспільними благами. У разі низького оподаткування населенню надається можливість самостійно розпоряджатися своїми ресурсами та забезпечувати первинні потреби.

Ще одним вагомим показником, який має вплив на стан бюджетної сфери України та рівень податкового навантаження, є податковий борг, як небажане явище, що провокує проблему недостатності бюджетних ресурсів задля здійснення державних видатків й розглядається нами як потенційна загроза стану бюджетної безпеки держави.

Багато дослідників [29-31; 35-36; 50] наголошують на негативному впливі податкової заборгованості платників податків на стабільність податкової системи та результативність її розбудови, що зумовлює об'єктивну потребу в мінімізації податкової заборгованості. В аспекті макрофінансового аналізу необхідним є виявлення та впровадження максимально адекватного індикатора для реєстрації негативних тенденцій та потенційних загроз.

За таких умов потрібно апелювати до підходів щодо визначення податкового боргу та його складових. У загальному вигляді податковий борг визначається як фактична заборгованість суб'єкта господарювання, яка виникла внаслідок невиконання податкових зобов'язань перед державними та місцевими органами влади за певний звітний період [67]. Поряд з цим поняттям часто використовують поняття борг, заборгованість з податку, заборгованість податкова, недоїмка. З високим рівнем значимості можна зробити припущення, що індикатори відношення повного обсягу недонарахованого (умисного та неумисного) податкового зобов'язання до загального обсягу податкових зобов'язань є одним з прямих індикаторів рівня тінізації економіки. Тож у нашому випадку, використання для аналізу сумарного податкового боргу за загальнодержавними та місцевими податками є достатнім.

Необхідно також відмітити значення показників податкового боргу на мікрорівні. Вони широко використовуються для оцінки ефективності роботи Державної фіскальної служби України, регіональних підрозділів та окремих структурних одиниць.

На макрорівні найбільш показовим є зіставлення податкового боргу з загальними податковими надходженнями до бюджету. Динаміка даного індикатора представлена на рисунку 2.10.

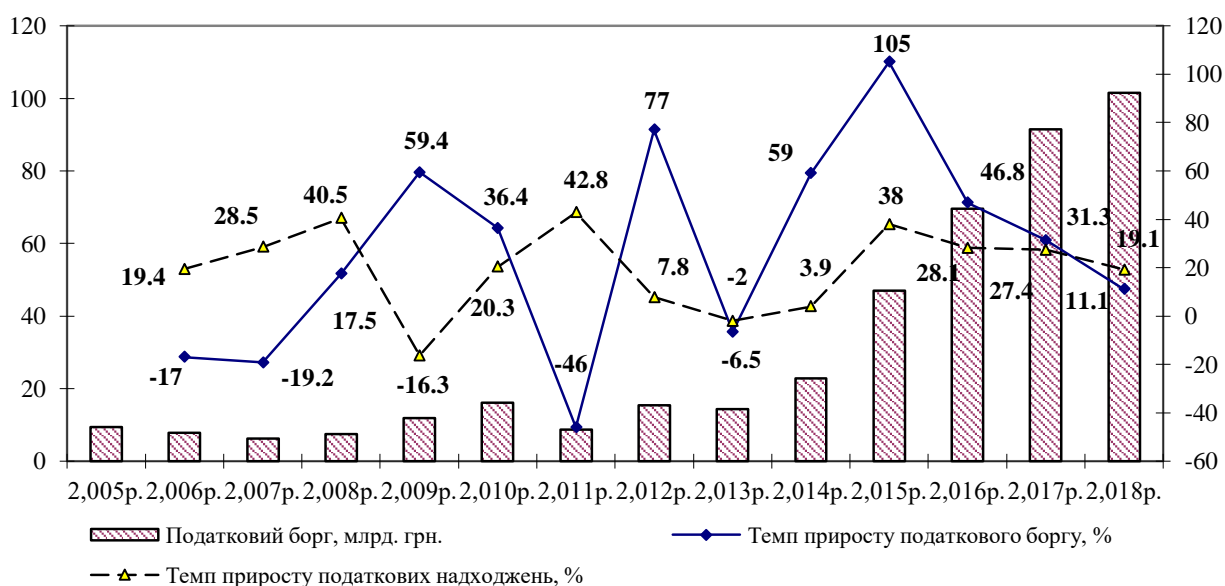


Рисунок 2.10 – Динаміка податкового боргу та темпу приросту податкових надходжень зведеного бюджету України за 2005-2018 роки

Джерело: розраховано на основі [9-11; 43-44]

Результати проведеного аналізу свідчать про те, що абсолютні значення податкового боргу протягом 2005-2007 років поступово скорочувалися. У подальшому мало місце зростання податкового боргу, середньорічний темп його приросту за 2008 – 2010 рр. становив 37,0%. У 2011 р. сума податкового боргу знову ж таки суттєво знизилась, в основному, за рахунок відстрочення і списання податкових зобов'язань. У наступні періоди індикатор показує зростання податкового боргу, що набуває критичних темпів з 2015 року – періоді внесення суттєвих змін до бюджетно-податкового законодавства.

Якщо протягом 2005-2012 років одним з найвагоміших факторів, які

зумовлювали виникнення податкової заборгованості, були очікування рішення про списання чи реструктуризацію боргу (особливо стосовно великих платників податків), то з 2015 року причини різкого зростання були іншими. Цей факт є прямим наслідком тимчасової окупації території Криму та частини Донецької і Луганської областей. Сплата податків платниками, що зареєстровані та фізично знаходяться на даних територіях щонайменше ускладнилася через особливі умови діяльності податкових органів. Не можна також виключати вплив політичних, соціальних та економічних факторів.

Варто звернути увагу і на випереджаючі темпи зростання податкового боргу порівняно з податковими надходженнями зведеного бюджету України у кризові для країни періоди – політичної і, як наслідок, економічної (рис. 2.10). Тож зміна ситуації у 2018 році зорцінюємо як початок становлення економіки України.

У процесі проведення моніторингу виділяється також велика кількість інших індикаторів податкової сфери, які напрямую пов'язані із ефективністю управління державними фінансами у складі забезпечення стійкості їх дохідної бази, зокрема:

- оцінка якості податкового адміністрування платниками податків;
- оцінка організації процесу адміністрування податків співробітниками податкових органів;
- час на підготовку і сплату податків;
- кількість податкових платежів;
- частка прострочених податкових декларацій;
- кількість планових податкових перевірок;
- кількість позапланових податкових перевірок;
- кількість судових позовів платників податків про визнання недійсними рішень податкових органів;
- частка донарахувань, штрафів та примусово стягнутого податкового боргу у загальній сумі податкових надходжень.

З метою проведення інтегральної оцінки рівня фінансової стійкості

податкової сфери держави доцільним є проведення агрегування індикаторів в рамках кожного з напрямів. Такий метод має перевагу швидкого інформування про наявність або відсутність проблем в окремій сфері із можливістю подальшого поглибленого аналізу при наявності потреби і використовується у методиках оцінки стану економічної безпеки України [52-53].

Як зазначається у нормативних документах щодо оцінки економічної безпеки України, нормування, як і відбір індикаторів, проводиться на основі експертних оцінок оптимальних та безпечних діапазонів значень індикаторів. Математичний апарат методів нормалізації представлений широкою кількістю підходів, проте більшість з них є однотипними. В аспекті нормування заслуговує уваги мінімаксний метод нормалізації, застосування якого передбачає поділ показників на стимулятори, зростання значень яких призводить до збільшення інтегрального показника (прямий вплив) та дестимулятори, зростання яких спричиняє зниження інтегрального показника (обернений вплив). У результаті застосування даного методу, показники набувають значення «1» при їх найкращому рівні та «0» при найгіршому рівні.

Цей метод базується виключно на аналізі ряду динаміки. У порівнянні з інтервальним методом мінімаксний метод є математично простішим та має вищу еластичність [52-53]. Проте за рахунок математичного спрощення втрачається можливість ручного коригування допустимих інтервалів значень а також оптимальних діапазонів. Цей аспект суттєво знижує адекватність моделі, тому надаємо перевагу інтервальному методу.

Визначення граничних значень інтервалів відбувається на основі статистичних характеристик часового ряду: абсолютних та локальних екстремумів, арифметичного та математичного середнього (в залежності від типу індикатора - за період або - на дату), значень першого, другого (медіани) і третього кварталів, нормованої логіт-регресії з врахуванням нормативних значень, встановлених міжнародними організаціями. Поетапний розрахунок інтегрального індикатора фіскальної стабільності описано в Додатку Б. Результати розрахунку авторського варіанту інтегрального індикатора

представлено на рис. 2.11.

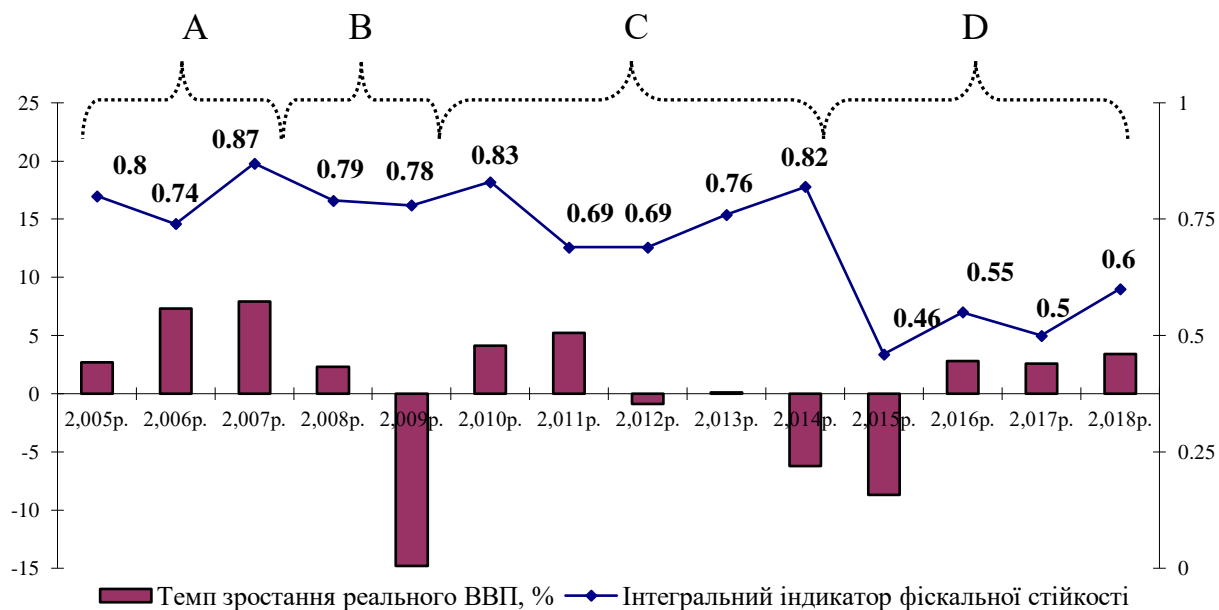


Рисунок 2.11 – Інтегральна оцінка стійкості державних фінансів України за 2005-2018 роки

Джерело: розраховано на основі [9-11; 43-44; 52-53]

На рис. 2.11 представлені отримані значення інтегрального індикатора макрофінансової стійкості у фінансній сфері, що дозволяють розділити досліджуваний часовий інтервал на такі періоди:

- 2005-2007 роки – період високого значення фінансової стійкості (діапазон А);
- 2008-2009 роки – загострення та кризовий спад (діапазон В);
- 2010-2014 роки характеризуються різнонаправленими трендами, що супроводжували післякризове відновлення (діапазон С);
- 2015-2018 роки – активація регулятивної політики (діапазон D).

Найвищі значення індикаторів фінансової стійкості спостерігалися в 2007, 2010 та 2014 роках. У першому випадку драйвером було низьке значення податкового боргу (3,9 % доходів зведеного бюджету України (рис. 2.10)), у другому та третьому випадках – індикатор відношення податкових доходів зведеного бюджету до ВВП, що становив 21,7% та 23,4 % відповідно (рис. 2.9). Високі значення податкового коефіцієнта у 2011-2012 роках та 2015-2018 роках

(рис. 2.9) спричинили зниження інтегральної оцінки стійкості державних фінансів України до мінімальних за досліджуваний період значень.

Виходячи із проведеного дослідження та врахування високої кореляції із пріоритетним напрямом управління державними фінансами – темпом зростання реального ВВП – визначений у інтегральному індикаторі набір інструментів може використовуватися для досягнення зазначеного пріоритету. Врахування даного інтегрального індикатора у загальній схемі визначення встановленого пріоритету є необхідним у зв'язку з абсолютним нівелюванням визначення стійкості дохідної бази у практичному застосуванні при розрахунку не лише фінансової безпеки країни, але й економічної, в цілому. Таким чином, на основі запропонованої системи індикаторів пропонується координація органів управління, задіяних у забезпеченні фіскальної стійкості для досягнення цілей єдиної стратегії розвитку держави.

### 2.3 Діагностика бюджетної збалансованості як умови забезпечення стійкості державних фінансів України

Характерною рисою сучасних економічних систем є незбалансованість державного бюджету, що в більшості випадків призводить до виникнення дефіциту бюджету. Така ситуація ускладнює підтримання балансу між потребами суспільства і можливостями держави щодо задоволення цих потреб за рахунок коштів державного бюджету, що зумовлює нестабільність бюджетного фінансування та породжує неплатежі в суб'єктів господарювання.

Незбалансованість бюджету проявляється не тільки в кількісній невідповідності дохідної та видаткової частин бюджету, а й у недосягненні заданих пропорцій у структурі дохідної та видаткової частин бюджету, а також у недотриманні певних співвідношень між обсягом дефіциту бюджету, приростом ВВП та обсягом державного боргу. Тривала незбалансованість



бюджету негативно впливає на сукупний попит та доходи, рівень цін, стан платіжного балансу, що порушує макроекономічну рівновагу.

У економічній літературі розкривається неоднозначне ставлення вчених-економістів до незбалансованості державного бюджету. Відповідно до концепції «здорових фінансів» ознакою стійкості державних фінансів є збалансований за доходами та видатками державний бюджет. Дефіцит бюджету допускається в разі спрямування дефіцитного фінансування на капітальні інвестиції («золоте правило» державних фінансів).

Негативне ставлення до бюджетного дефіциту пояснюється тим, що для покриття дефіциту бюджету в світовій практиці використовуються екстраординарні доходи – монетизація бюджету (грошово-кредитна емісія) та боргове фінансування. У результаті монетизації бюджету грошова маса збільшується на величину, незабезпечену товарами і послугами, що веде до інфляції та послаблення курсу національної валюти. Унаслідок збільшення інфляції можливою також є поява «ефекту Танзі», коли платники податків починають свідомо відтерміновувати сплату податків до державного бюджету. За час відстрочки гроші частково знецінюються, тому фактичне податкове навантаження знижується, що зменшує реальні доходи бюджету, посилює незбалансованість бюджету та деструктивно впливає на фінансову систему.

Перевагою боргового фінансування бюджетного дефіциту перед грошовою емісією є те, що воно не впливає на кон'юнктуру попиту, оскільки не змінює обсягу грошей в економіці та в короткостроковому періоді дає змогу послабити інфляційний тиск, відстрочити підвищення податкових ставок в економіці. Водночас хронічне зростання обсягів державних запозичень веде до розкручування «боргової спіралі», коли для обслуговування поточного державного боргу залучаються додаткові ресурси, що призводить до відтворення боргових зобов'язань країни. Це також підвищує ризик потрапляння економіки країни до «боргової пастки», коли співвідношення борг/ВВП зростає експоненційно та уряду важко впоратися із ситуацією, що може призвести до оголошення дефолту та (або) гіперінфляції.

Одним із підходів до оцінювання дисбалансу бюджету є застосування нерівності Коші [57, с. 124]. Зміст нерівності Коші полягає в тому, що середня арифметична декількох невід'ємних чисел є не меншою від їх середньої геометричної:

$$\frac{a_1 + a_2 + \dots + a_n}{n} \geq \sqrt[n]{a_1 a_2 \dots a_n} \quad (2.2)$$

При цьому рівність у (2.2) досягається лише у випадку, якщо:

$$a_1 = a_2 = \dots = a_n \quad (2.3)$$

Для оцінювання дисбалансу бюджету важлива така властивість цієї нерівності: якщо показники, що використовуються в розрахунках, рівні, то рівними є середня арифметична та середня геометрична. А середня арифметична двох невід'ємних нерівних чисел завжди є більшою, ніж їхня середня геометрична. Це дає змогу здійснювати обчислення з показниками доходів (Д) і витрат (В) бюджету, зокрема ділення середньої арифметичної на середню геометричну цих величин, щоб отримати в результаті величину, яка обов'язково дорівнюватиме або буде більшою за 1. Якщо показники Д і В рівні між собою, це означає, що бюджет збалансований, тоді в результаті ділення середніх величин виходить 1. Якщо показники не рівні, величина буде більшою, ніж 1, незалежно від того, який із показників більший за іншого. Це дозволяє в розрахунках не приводити результатів до модуля, вимірюючи показник збалансованості бюджету в діапазоні від 0 до 1. Для цього слід відняти від отриманого в результаті розподілу результату одиницю та для зручності сприйняття привести результат до прийнятної розрядності, помноживши на 1000 [57, с. 124].

Алгоритм оцінювання дисбалансу бюджету представлений на рис. 2.12.

Скористаємось запропонованим підходом та проаналізуємо наявність дисбалансів Зведеного бюджету України за 2005-2016 рр. Вихідні дані для

обчислень та результати оцінювання представлені в додатку Ж.

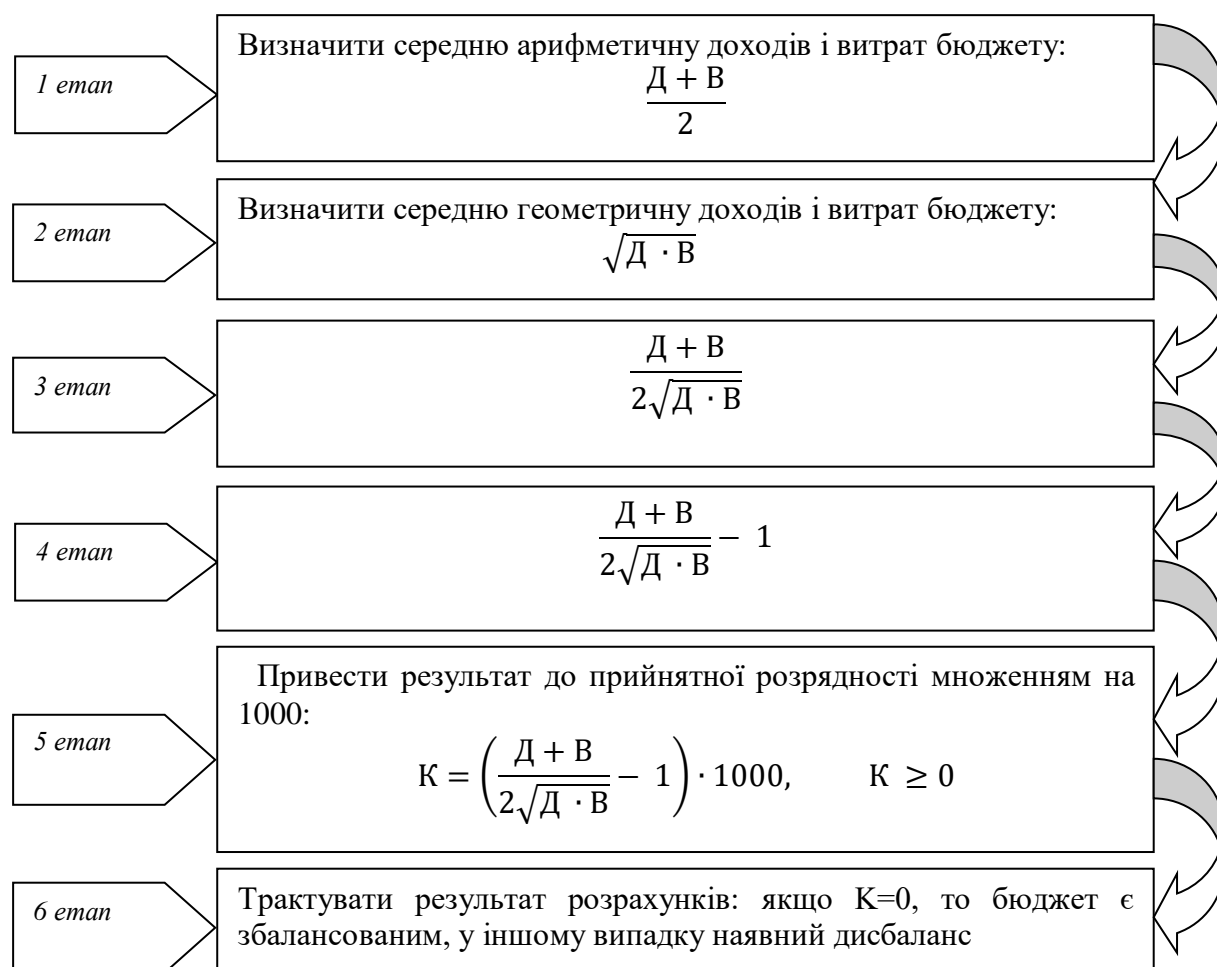


Рисунок 2.12 – Алгоритм оцінювання дисбалансу бюджету

Джерело: складено на основі [52-53; 57]

Як свідчать статистичні дані, зведений бюджет України жодного року з аналізованого періоду (2005-2018 рр.) не був збалансованим. Найкраще ситуація зі збалансування бюджету склалася у 2006-2007 рр., коли  $K = 0,1$ . Натомість найбільш незбалансованим зведений бюджет виявився у 2010 р., коли  $K = 4,4$ .

Перевагою цього підходу є те, що за показником  $K$  можна порівнювати оцінки дисбалансу бюджетів, які суттєво різняться за обсягом фінансових ресурсів, що перерозподіляються через бюджет, оскільки такі оцінки є відносними, що дозволяє нівелювати ефект масштабу бюджету. Недоліком цього підходу є те, що досі не обґрунтоване граничне значення  $K$  для

оцінювання дисбалансу зведеного бюджету України. Для виправлення цього недоліку пропонуємо виявити взаємозв'язок між значеннями показника дисбалансу зведеного бюджету  $K$  (табл. В.1, додаток В) та співвідношеннями дефіциту зведеного бюджету до ВВП (рис. 2.9). Як відомо, граничне значення останнього становить 3 % ВВП. У графічному вигляді такий взаємозв'язок унаочнений на рис. 2.13.

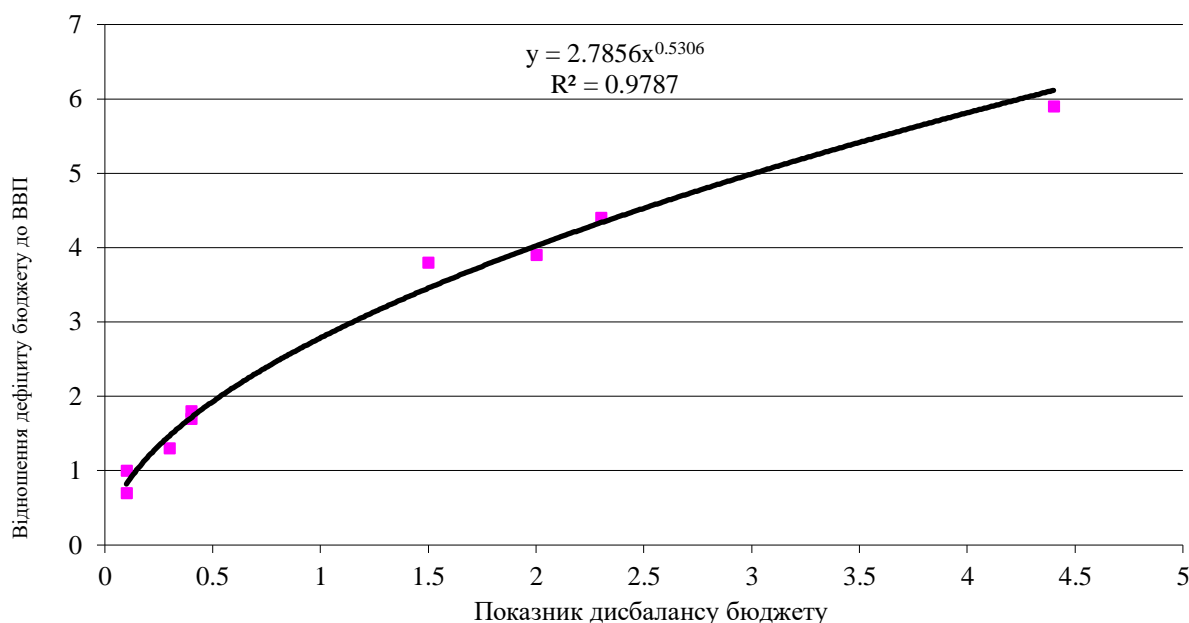


Рисунок 2.13 – Функціональний взаємозв'язок значень показника дисбалансу зведеного бюджету України та співвідношення дефіциту зведеного бюджету України до ВВП

Джерело: побудовано на основі [9-11; 43-44]

За результатами регресійного аналізу функціонального взаємозв'язку значень показника дисбалансу зведеного бюджету України ( $x$ ) та співвідношення дефіциту зведеного бюджету України до ВВП ( $y$ ) було встановлено, що такий взаємозв'язок можна формалізувати за формулою:

$$y = 2.785x^{0.530} \quad (2.4)$$

Про високу точність виявленого функціонального взаємозв'язку свідчить коефіцієнт детермінації  $R^2 = 0,978$ .

З рівняння (2.4) можна визначити, що граничне значення співвідношення дефіциту зведеного бюджету України до ВВП (3 %) досягається при значенні показника дисбалансу бюджету  $K = 1,04$ . Як видно з рис. 2.13, значення показника дисбалансу зведеного бюджету України перевищували 1,04 протягом 2009-2010 рр. та 2012-2014 рр.

Важливим питанням, що потребує вирішення, є вибір напряму збалансування бюджету. На нашу думку, збалансування бюджету, тобто досягнення рівності доходів і витрат, може відбуватися такими шляхами:

- 1) збільшення доходів до рівня витрат;
- 2) скорочення витрат до рівня доходів;
- 3) одночасне збільшення доходів і скорочення витрат;
- 4) зближення значень доходів і витрат при їх одночасному збільшенні;
- 5) зближення значень доходів і витрат при їх одночасному зменшенні.

Для того, щоб проаналізувати напрями збалансування бюджету, пропонуємо використати математичну модель оцінювання кількісного впливу факторів на зміну результуючого показника, що ґрунтується на застосуванні методу ланцюгових підстановок. Цей метод полягає в отриманні ряду проміжних значень узагальнюючого показника шляхом послідовної заміни базових значень факторів на фактичні. Відповідно, різниця двох проміжних значень узагальнюючого показника в ланцюгу підстановок дорівнює зміні узагальнюючого показника, що спричинена зміною відповідного фактора. У загальному вигляді система розрахунків за методом ланцюгових підстановок є такою:

$$y_0 = f(a_0, b_0, c_0 \dots), \quad (2.5)$$

де  $y_0$  – базове значення узагальнюючого показника;

$a, b, c$  – фактори.

Тоді проміжними значеннями узагальнюючого показника є:

$$y_a = f(a_1, b_0, c_0 \dots) \quad (2.6)$$

$$y_b = f(a_1, b_1, c_0 \dots) \quad (2.7)$$

Фактичне значення узагальнюючого показника становить:

$$y_1 = f(a_1, b_1, c_1 \dots) \quad (2.8)$$

Загальне абсолютне відхилення узагальнюючого показника визначається за формулою:

$$\Delta y = y_1 - y_0 = f(a_1, b_1, c_1 \dots) - f(a_0, b_0, c_0 \dots) \quad (2.9)$$

Загальне відхилення узагальнюючого показника розкладається на фактори:

1) за рахунок зміни фактора  $a$ :

$$\Delta y_a = y_a - y_0 = f(a_1, b_0, c_0 \dots) - f(a_0, b_0, c_0 \dots) \quad (2.10)$$

2) за рахунок зміни фактора  $b$ :

$$\Delta y_b = y_b - y_a = f(a_1, b_1, c_0 \dots) - f(a_1, b_0, c_0 \dots) \quad (2.11)$$

3) за рахунок зміни фактора  $c$ :

$$\Delta y_c = y_c - y_b = f(a_1, b_1, c_1 \dots) - f(a_1, b_1, c_0 \dots) \quad (2.12)$$

Недоліком цього методу є те, що результати розрахунків залежать від послідовності заміни факторів.

Введемо такі позначення: дефіцит зведеного бюджету –  $Df$ ; видатки зведеного бюджету –  $V$ ; кредитування (від’ємна різниця між наданням кредитів з бюджету та поверненням кредитів до бюджету) –  $Kr$ ; доходи зведеного бюджету –  $D$ .

Як відомо, дефіцит бюджету являє собою перевищення видатків бюджету над його доходами (з урахуванням різниці між наданням кредитів з бюджету та поверненням кредитів до бюджету). Звідси:

$$Df = D - V - Kr \quad (2.13)$$

Базове значення дефіциту бюджету:

$$Df_0 = D_0 - V_0 - Kr_0 \quad (2.14)$$

Фактичне значення дефіциту бюджету:

$$Df_1 = D_1 - V_1 - Kr_1 \quad (2.15)$$

Загальне відхилення дефіциту бюджету:

$$\Delta Df = (D_1 - V_1 - Kr_1) - (D_0 - V_0 - Kr_0), \quad (2.16)$$

у тому числі:

1) за рахунок зміни фактора доходів бюджету:

$$\Delta Df_D = (D_1 - V_0 - Kr_0) - (D_0 - V_0 - Kr_0) ; \quad (2.17)$$

2) за рахунок зміни фактора видатків бюджету:

$$\Delta Df_V = (D_1 - V_1 - Kr_0) - (D_1 - V_0 - Kr_0) ; \quad (2.18)$$

3) за рахунок зміни фактора кредитування:

$$\Delta Df_{Kr} = (D_1 - V_1 - Kr_1) - (D_1 - V_1 - Kr_0) \quad (2.19)$$

Результати математичних розрахунків впливу факторів на зміну дефіциту зведеного бюджету України узагальнені у табл. 2.6.

Як свідчать дані табл. 2.6, поліпшення ситуації щодо збалансованості зведеного бюджету України спостерігалось у 2006, 2011, 2015 та 2018 роках. При цьому збалансування бюджету поліпшувалося як за рахунок нарощення доходів бюджету, так і за рахунок скорочення видатків бюджету, однак нарощення доходів бюджету відбувалося більшою мірою, ніж скорочення видатків. У інші періоди відбувалося зростання дефіциту бюджету.

За результатами проведеного дослідження вважаємо, що забезпечити бюджетну збалансованість можливо у таких напрямках: поліпшення якості планування основних показників бюджету; розширення дохідної бази; оптимізація / секвестр видатків бюджету; цільове фінансування; підвищення ефективності управління державною власністю, бюджетного контролю; запровадження бюджетування, орієнтованого на результат, та аудиту ефективності використання бюджетних коштів; удосконалення міжбюджетних відносин; управління державним боргом.

Слід зауважити, що можливості зниження обсягу бюджетних витрат з метою скорочення обсягів дефіциту бюджету вкрай обмежені у зв'язку з необхідністю виконання державою «соціального договору», що передбачає переведення значних трансфертів бюджетних коштів до системи соціального забезпечення, враховуючи при цьому, що соціальні витрати постійно зростають унаслідок старіння населення.

На наше переконання, фундаментом успішної фіскальної політики у сфері фінансування державних витрат повинно бути не просто формальне усунення бюджетного дефіциту, а вирішення проблем, що його породжують, шляхом формування умов для збільшення надходжень до державного бюджету, а також створення передумов для поступового скорочення державних витрат. Цьому сприятиме створення сприятливого інвестиційного та конкурентного середовища для підвищення економічної активності господарюючих суб'єктів.



Таблиця 2.6 – Результати оцінювання впливу факторів на зміну дефіциту зведеного бюджету України за 2005-2018 рр., млн. грн.

Показники	2006 р. порів- няно з 2005 р.	2007 р. порів- няно з 2006 р.	2008 р. порів- няно з 2007 р.	2009 р. порів- няно з 2008 р.	2010 р. порів- няно з 2009 р.	2011 р. порів- няно з 2010 р.	2012 р. порів- няно з 2011 р.	2013 р. порів- няно з 2012 р.	2014 р. порів- няно з 2013 р.	2015 р. порівняно з 2014 р.	2016 р. порів- няно з 2015 р.	2017 р. порів- няно з 2016 р.	2018 р. порів- няно з 2017 р.
Приріст дефіциту зведеного бюджету, $\Delta Df$	4105,5	-4001	-6422,7	-23133,6	-27426,8	41627	-27727,8	-12804,6	-8440,2	41232,3	-23804,1	-12704,1	25907,6
За рахунок зміни фактора доходів бюджету, $\Delta Df_D$	37628,3	48125,0	77956,5	-2492,06	41539,3	84047,3	46971,7	-2736,6	13278,6	195963,7	130724,5	125103,2	83512,2
За рахунок зміни фактора видатків бюджету, $\Delta Df_V$	-33585,5	-50770,1	-83149,3	1804,3	-70443,4	-39010,8	-75601,1	-13389,1	-17281,9	-156746,0	-155832,0	-141401,0	-57634,6
За рахунок зміни фактора кредитуван-ня, $\Delta Df_{Kr}$	62,8	-1356	-1229,9	-12	1477,4	-3409,5	901,6	3321,1	-4436,9	1914,3	1303,4	3611,2	0,0

Джерело: складено на основі [9-11; 43-44]

Отже, слід зазначити, що уряд повинен постійно контролювати розмір бюджетного дефіциту, інакше він здійснюватиме дестабілізуючий вплив на соціально-економічний розвиток країни. Необхідно приділяти більше уваги збільшенню доходів держави шляхом подолання безробіття, зростання ефективності функціонування податкової системи, удосконалення механізмів управління державною власністю, зростання інвестиційної привабливості та посилення конкурентних позицій України на світових ринках загалом.

## Висновки за розділом 2

Оцінка сучасного стану державних фінансів України дає змогу сформулювати такі висновки.

Використання комплексного підходу до дослідження стану державних фінансів з позиції обґрунтування чинників, що створюють ризики їх стійкості, дозволило виокремити певні групи за значимістю впливу: загальний рівень розвитку економіки країни, який вимірюється за показником ВВП на одну особу за паритетом купівельної спроможності; показник боргової залежності Уряду та пов'язана з ним група індикаторів; валютні ризики у зв'язку із надмірною питомою вагою запозичень в іноземній валюті у структурі державного боргу та недостатністю валютних резервів; послаблення банківського сектора у зв'язку з відпливом коштів клієнтів, спричиненим політичною нестабільністю, невваженою політикою Національного банку України та зростанням проблемної заборгованості у комерційних банках.

Сформульовано основні ризикові зони впливу податкової безпеки на стан фінансової стійкості державних фінансів: залежність доходів бюджету від бази оподаткування (податкові надходження в доходах бюджету), її диверсифікації (структура податкових надходжень в розрізі видів податків). Визначено ключові індикатори фіскальної стабільності: податковий коефіцієнт, частка

податкових надходжень в доходах зведеного бюджету, відношення податкового боргу до податкових доходів зведеного бюджету. Обґрунтовано практичну доцільність використання макрофінансових індикаторів для проведення оцінки стану державних фінансів та поточного стану їх фінансової стійкості. Доведено наявність неврахованих ризиків дохідної частини бюджету в обох редакціях методики оцінки фінансової безпеки країни (2007 та 2013 року). На цій основі обґрунтовано пропозиції впровадження фінансових індикаторів податкової стійкості державних фінансів.

Набув подальшого розвитку науково-методичний підхід до оцінювання дисбалансу Зведеного бюджету України в частині обґрунтування граничного значення показника міри дисбалансу, що ґрунтується на застосуванні нерівності Коші, а також визначення впливу факторів динамічних змін дисбалансу бюджету на основі застосування методу ланцюгових підстановок. Такий підхід дає змогу порівнювати оцінки дисбалансів бюджетів різних рівнів, оскільки нівелює ефект масштабу бюджету, а також визначати напрями збалансування бюджету.

### РОЗДІЛ 3

## НАПРЯМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

### 3.1 Шляхи вирішення проблемних питань забезпечення стійкості державних фінансів України

В умовах активізації глобалізаційних та інтеграційних процесів, що супроводжуються зростанням відкритості фінансових та товарних ринків, актуалізується проблема забезпечення стійкості державних фінансів України, особливо у напрямку зміцнення здатності системи протистояти деструктивному впливу зовнішнього середовища.

За результатами проведеного аналізу сучасного стану державних фінансів в Україні, проведеного у попередньому розділі (п. 2.1 дипломної роботи), визначено чинники, що створюють ризики їхньої фінансової стійкості. Залежно від джерел впливу на фінансову стійкість державних фінансів до них віднесено:

- політичні – спричиняють вплив у результаті політичних рішень уряду, пов'язаних з непередбаченим прийняттям додаткових зобов'язань або ухиленням від попередніх зобов'язань. Такий вплив проявляється, зокрема, у разі збігу періоду планування бюджету з передвиборчим періодом, коли уряд або політичні партії використовують бюджет для демонстрації своїх популістських прагнень, акцентуючи увагу, наприклад, на зростанні соціальних або військових витрат, що накладає відбиток на структуру бюджету та ускладнює його виконання. Також варто зауважити, що починаючи з 2005 р., у центр уваги бюджетної політики почали ставити видатки, передусім соціального спрямування. Відповідно до такого підходу уряд спочатку декларував певний рівень видатків, під які фактично «підганявся» обсяг необхідних доходів. Така модель бюджетної політики сформувала певні пастки державної політики. Оскільки політичні чинники змушують уряд щороку збільшувати видатки (передусім соціального спрямування), відповідно,

щорічно зростає план збору доходів, який став у меншій мірі ґрунтуватися на економічних можливостях держави;

- соціально-економічні – зумовлені зміною економічних показників, що закладені в основу бюджетних прогнозів (уповільнення зростання ВВП, зростання обмінного курсу долара США та інше), що призводить до недосягнення прогнозних параметрів соціально-економічного розвитку держави. Погіршення економічної ситуації спричинює погіршення фінансового стану та платоспроможності платників податків в країні, результатом чого є поступове зростання заборгованості за платежами до бюджету та недоотримання реальних доходів;

- правові – включають у себе протиріччя в податковому та бюджетному законодавстві України, що впливають на процеси формування, розподілу й виконання бюджету. Можливим є також внесення змін до законодавства протягом бюджетного року, що зумовлює зміни власних доходів бюджетів;

- адміністративні – проявляють свій вплив тимчасовими порушеннями в бюджетному процесі при зміні посадових осіб, задіяних у такому процесі, при відсутності необхідної й достатньої інформації для своєчасного прийняття управлінських рішень і внесення коригувань до бюджету;

- організаційні – зумовлюють збої в проведенні процедур щодо виконання бюджету (наприклад, розподілу субсидій, розміщенні державних замовлень), ведуть до низького рівня виконання учасниками бюджетного процесу їхніх функцій, нецільового та неефективного використання бюджетних коштів, розкрадання коштів учасниками бюджетних відносин – розпорядниками бюджетних коштів;

- форс-мажорні обставини, зокрема, військові дії, техногенні катастрофи, природні, екологічні та інші стихійні події, – знижують доходи і збільшують видатки у зв'язку з необхідністю ліквідації їх негативних наслідків;

- територіально-демографічні особливості. В Україні гарантується

забезпечення соціальних стандартів населенню, під якими розуміється визначений рівень основних соціальних гарантій у різних сферах його життя (доходи населення, житлово-комунальне господарство, охорона здоров'я, освіта, культура та спорт тощо). Так, чисельність населення, його статеві-вікова структура, якісні показники здоров'я, категорії домогосподарств є результатом впливу різноманітних територіальних факторів, що зумовлює диференціацію у структурі та обсязі суспільних послуг, гарантованих пільг та субсидій і, відповідно, відмінності в потребах фінансового забезпечення окремих територій.

Останнім часом відбувається зростання обсягів умовних зобов'язань держави (зобов'язань за пільгами, пенсій, допомоги у випадку зниження реального рівня доходів населення) внаслідок збільшення кількості осіб, які потребують державної допомоги (внутрішньо переміщені особи, інваліди війни, діти загиблих воїнів АТО тощо), що потребує комплексного підходу в розв'язанні низки соціальних проблем та створенні умов для зростання фінансової забезпеченості та самостійності територій у контексті виконання соціальної функції держави. Якісною оцінкою виконання державою соціальної функції є обсяг видатків державного та місцевих бюджетів, що використовуються на соціальний захист та соціальне забезпечення населення, а також його чисельність, яка потребує допомоги.

Внаслідок сукупного впливу перелічених чинників зростають додаткові витрати коштів, незбалансованість бюджету, що, в разі обмеженості внутрішніх джерел запозичень, призводить до формування залежності від зовнішніх джерел фінансування. У цілому основні проблеми, що порушують стійкість державних фінансів, подано на рис. 3.1.

Серед актуальних проблем функціонування бюджетної системи України, що залишаються невирішеними, слід назвати неурегульованість фінансових потоків між державним бюджетом, державними позабюджетними фондами та іншими квазіпублічними структурами сектора державних фінансів. Відсутність

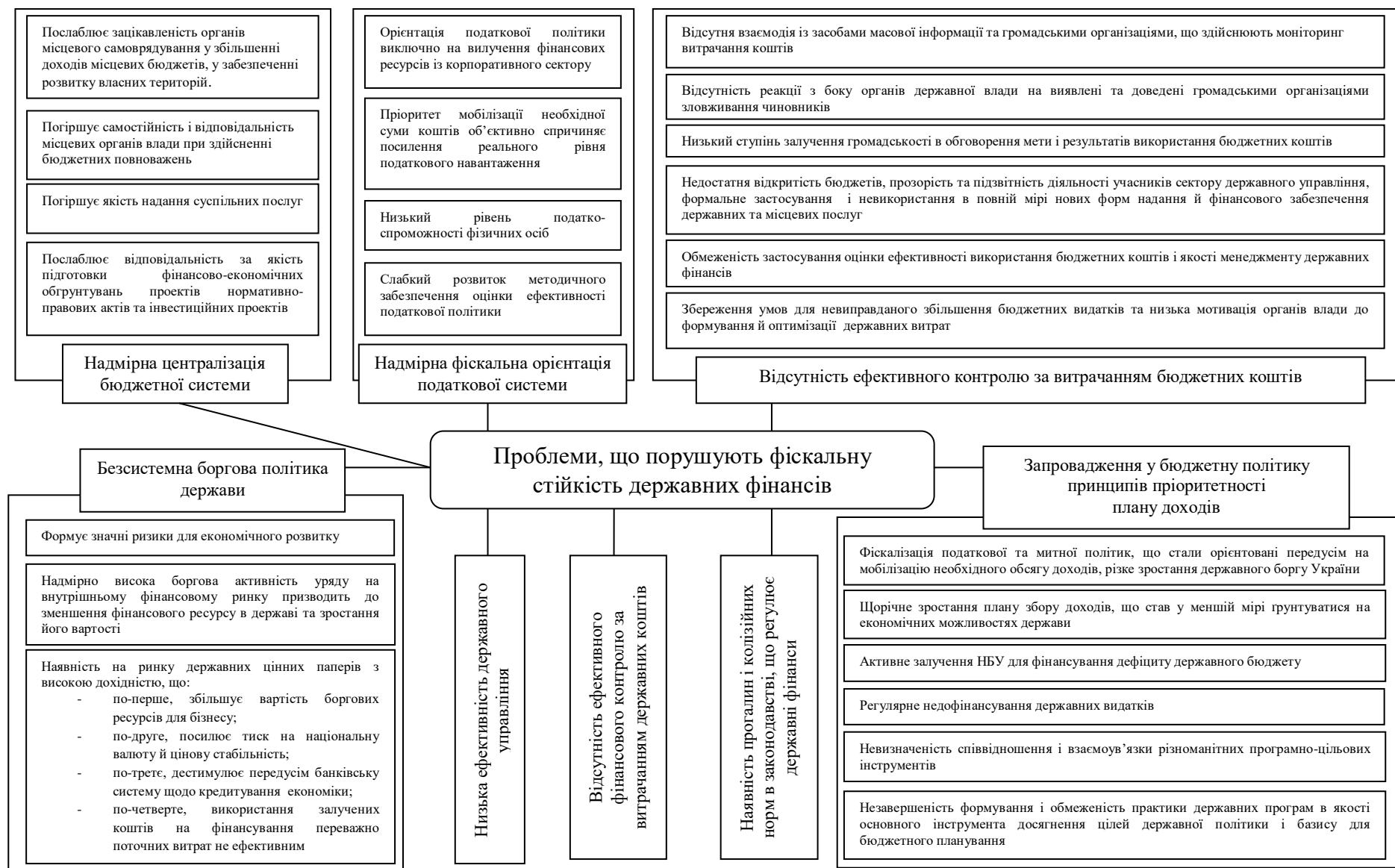


Рисунок 3.1 – Основні проблеми, що впливають на порушення стійкості державних фінансів

Джерело: складено на основі [20; 26; 38; 58-59; 68; 77]

обмежень у бюджетному законодавстві дозволяла урядові фінансувати популістські заходи коштом державного бюджету, що відволікає значну частину фінансового ресурсу. Дефіцит квазіпублічних фінансових інститутів і позабюджетних фондів свідчить про те, що держава штучно намагалася надавати такі публічні послуги, які за нинішнього рівня розвитку економіки забезпечити неможливо. Наприклад, трансферт з державного бюджету на покриття дефіциту Пенсійного фонду свідчить про те, що влада встановила пенсії понад економічно обґрунтований рівень. Регулярне збільшення статутного фонду НАК «Нафтогаз України» також було спрямовано на те, щоб продавати газ за тарифами, нижчими за його собівартість. Натомість ефективна бюджетна система має змушувати уряд вирішувати проблеми через збалансування цих структур і пошук внутрішніх резервів для покриття дефіциту, а не у спосіб маніпулювання грошовими потоками.

Також варто акцентувати увагу на такій проблемі, як централізація доходів і видатків державного бюджету, що призводить до низки негативних явищ. Вилучаючи левову частину доходів до центрального бюджету, уряд послаблює зацікавленість органів місцевого самоврядування у збільшенні доходів за чинними статтями та пошуку нових джерел доходів. Така модель бюджетної системи сформувала пасивні органи місцевого самоврядування, які покладаються на допомогу з держбюджету і не є активними щодо розвитку власних територій. Кожен уряд декларує прагнення децентралізувати систему державних фінансів країни, передавши частину доходів державного бюджету на забезпечення фінансової стійкості органів місцевого самоврядування. Проте через відсутність цілісного розуміння концепції децентралізації бюджетної системи, а також наочних доказів її ефективності на практичному рівні цей процес, попри наявність потужного лобі інтересів регіональної еліти в нинішній владі, відбувається надто повільно.

Попри проведення реформ у системі державного контролю за витрачанням бюджетних коштів, ситуацію поліпшити не вдалося. Розширення компетенції Державної аудиторської служби України та створення підрозділів



внутрішнього аудиту не мало відчутного ефекту. Крім того, важливою проблемою контролюючих органів є відсутність взаємодії із громадянським суспільством, зокрема зі ЗМІ та громадськими організаціями, що здійснюють моніторинг витрачання бюджетних коштів. Відсутність реакції з боку органів державної влади на виявлені й доведені інститутами громадянського суспільства зловживання чиновників зміцнює в суспільній думці переконання щодо безкарності та правового нігілізму в державі.

Відсутність належного регулювання видаткової політики розпорядників бюджетних коштів призводить до того, що досить частими є випадки, коли на тлі затримувань фінансування захищених видатків бюджету окремі державні структури здійснюють закупівлю товарів, які можна класифікувати як предмети розкоші. Така практика, особливо в умовах рецесії, підриває довіру до державної влади в цілому і призводить до неефективного перерозподілу бюджетних коштів. Досвід свідчить, що навіть нормативні документи Кабінету Міністрів України щодо неприпустимості витрачання бюджетних коштів на товари розкоші сьогодні не є перешкодою для використання такої практики розпорядниками бюджетних коштів.

Надто високі видатки бюджету призводять до того, що податкова політика є орієнтованою виключно на вилучення фінансового ресурсу із корпоративного сектору. Пріоритет мобілізації необхідної суми коштів об'єктивно спричиняє посилення реального рівня податкового навантаження на підприємства. Зниження ставок основних податків, запровадження податкових стимулів та інші заходи щодо полегшення фіскального тягара нівелюються іншими діями контрольних органів щодо вилучення фінансового ресурсу підприємств, зокрема у спосіб затримування відшкодування ПДВ, стягнення авансових податкових платежів, накладення максимальних штрафів за порушення податкового законодавства, блокування законної можливості на податковий кредит із ПДВ, завищення митної вартості імпорту товарів тощо. Надмірна фіскальна орієнтація податкової системи є одним із головних чинників стримування підприємницької активності, оскільки обумовлює

вилучення фінансових ресурсів, необхідних для підтримки поточної діяльності та здійснення інвестицій.

Безсистемна боргова політика держави формує значні ризики для економічного розвитку. По-перше, надмірно висока боргова активність уряду на внутрішньому фінансовому ринку призводить до зменшення фінансового ресурсу в державі та зростання його вартості. Через наявність на ринку державних цінних паперів з високою дохідністю, інвестиції в які є менш ризикованими за інвестиції у підприємницький сектор, вартість боргових ресурсів для бізнесу зростає. Фактично в такий спосіб держава дестимулює передусім банківську систему щодо кредитування економіки. По-друге, залучені кошти спрямовуються на фінансування переважно поточних потреб. Така практика посилює тиск на національну валюту й цінову стабільність. Крім того, використання залучених коштів на покриття поточних видатків, по суті, є перекладанням поточних фінансових зобов'язань на бюджети майбутніх періодів, що є значним ризиком для активізації економічного зростання в майбутньому.

В окресленій ситуації, на наш погляд, важливим є реформування системи державних фінансів. У відповідній реформі доцільно виокремити такі головні пріоритетні напрями, що мають бути реалізовані у середньостроковій перспективі (рис. 3.2).

По-перше, подальше впровадження елементів ринкової моделі управління державними фінансами. В Україні запроваджено лише окремі механізми ринкової (бізнесової) моделі управління державними фінансами, зокрема програмно-цільовий метод бюджетування, середньострокове бюджетне прогнозування, стратегічне планування діяльності головних розпорядників бюджетних коштів. Водночас вони не будуть дієвими без реалізації наступного етапу реформ, який має включати розподіл регуляторних та економічних функцій органів державної влади. Органи державної влади мають зберегти лише регуляторні функції, пов'язані зі створенням правил. Натомість економічні функції мають бути передані до державних агентств – автономних

державних структур, наділених широкими повноваженнями щодо управління бюджетними коштами, які водночас мають відповідати за ефективність їх витрачання.

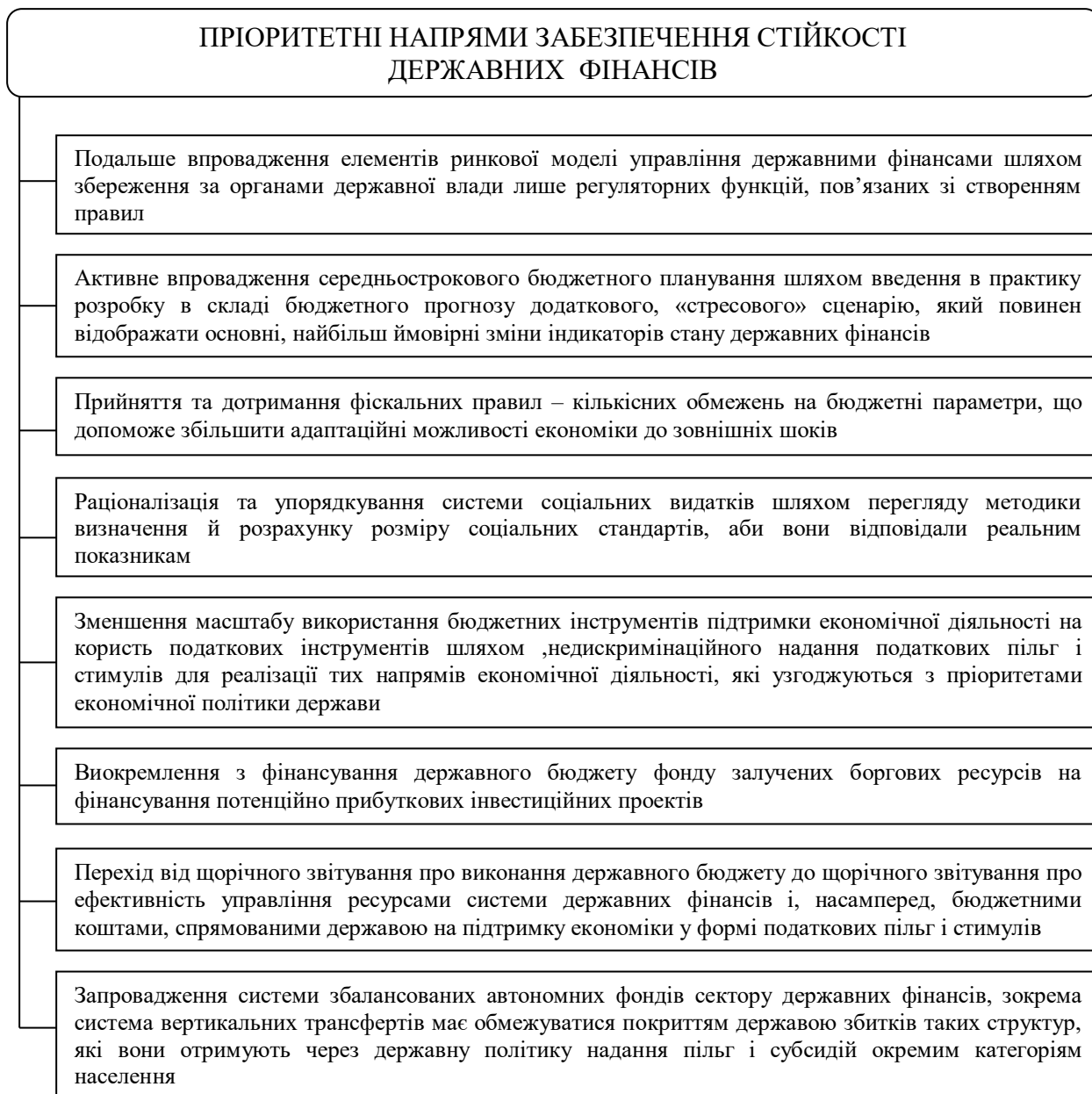


Рисунок 3.2 – Пріоритетні напрями забезпечення стійкості державних фінансів України

Джерело: складено на основі [4; 18; 30, с. 57; 50; 72]

По-друге, перехід до середньострокового бюджетного планування. На відміну від середньострокового бюджетного прогнозування, яке має переважно інформативний характер, планування має забезпечити чіткий розподіл

бюджетного ресурсу протягом трирічної бюджетної перспективи. Разом з тим середньострокове планування має охоплювати передусім інвестиційні видатки бюджету, які повинні групуватися у трирічні бюджетні програми. Такий механізм, на нашу думку, забезпечить безперебійність бюджетного фінансування довготривалих інвестиційних проектів і поліпшить прогнозованість видатків бюджету. Пропонуємо введення в практику розробку в складі бюджетного прогнозу додаткового, «стресового» сценарію, який повинен відображати основні, найбільш ймовірні зміни індикаторів стану державних фінансів.

На нашу думку, в сучасних умовах вплив чинників доцільно розглядати в короткостроковому періоді, оскільки, чим далі горизонт планування, тим важче спрогнозувати розвиток ситуації, адже зростає невизначеність у майбутньому. У зв'язку з цим вважаємо, що прагнення органів державної влади перейти на довгострокове бюджетне планування і прогнозування не буде ефективним.

По-третє, важливішим заходом щодо зниження негативних впливів на стан державних фінансів є прийняття та дотримання бюджетних правил – кількісних обмежень на бюджетні параметри. Це допоможе збільшити адаптаційні можливості економіки до зовнішніх шоків. На наш погляд, найбільш вдалим на даному етапі розвитку системи державних фінансів до застосування в Україні з урахуванням необхідності комплексного вирішення проблем системи управління борговою стійкістю нами вбачається поєднання ряду фіскальних (боргових) правил: «золотого» правила з борговим правилом обмеження рівня квоти боргу у ВВП та структурного дефіциту до ВВП (табл. 3.1).

По-четверте, раціоналізація та упорядкування системи соціальних видатків. В умовах сповільнення економічної динаміки та посилення дисбалансів у різних ланках державних фінансів, для подолання яких потрібний тривалий час, можливості держави щодо подальшого випереджального зростання соціальних видатків будуть обмежені. Водночас значний ресурс для підвищення соціального захисту населення можна забезпечити за рахунок

Таблиця 3.1 – Запропоновані середньострокові і довгострокові орієнтири у впровадженні механізму фіскальних (боргових) правил в Україні

Орієнтири	Вид заходів	Сутність	Правила	Таргети
Середньострокові	Впровадження фіскальних правил	Запровадження на усіх рівнях сектора загальнодержавного управління включно з державними поза-бюджетними фондами, державними компаніями і банками	Правила боргу (боргового гальма)	Суворе обмеження квоти боргу на рівні 60% ВВП з поступовим її зниженням до 45% від ВВП
			Правила збалансованого бюджету	Досягнення середньострокової бюджетної мети на рівні дефіциту 1% від ВВП з поступовим її зниженням до 0,5% від ВВП
			«Золоте» правило фінансування видатків бюджету	Спрямування залучених ресурсів на фінансування виключно інвестиційно-інноваційних витрат, інфраструктурних проєктів, а не поточних витрат бюджету
	Заходи з формування забезпечення дотримання фіскальних правил	Розробка та впровадження системи індикативного та процесного моніторингу за дотримання боргових таргетів фіскальних правил		
		Розробка та впровадження системи прогнозування і моніторингу стадій бізнесциклу, завчасної ідентифікації та попередження шоків та макроекономічних вразливостей для точного визначення меж балансування бюджету та виділення циклічної компоненти бюджетних таргетів		
		Створення комплексної системи нормативно-правового, організаційного та комунікаційного забезпечення впровадження моделі фіскальної політики на основі фіскальних (боргових) правил та оновлення системи управління борговою стійкістю на принципово нових засадах		
		Обмеження випадків та ситуацій порушення правил (залучення боргового фінансування для усунення наслідків стихійних лих та катастроф національного масштабу) та передбачення чіткої підзвітності та прозорості урядових структур, відповідальних за реалізацію фіскальної політики, управління борговою стійкістю (Міністерство фінансів України)		
		Впровадження всеохоплюючого нагляду, контролю та аудиту ефективності реалізації фіскальної політики та управління борговою стійкістю на основі фіскальних правил		
Довгострокові	Впровадження фіскальних правил	Запровадження на усіх рівнях сектору загальнодержавного управління включно з державними поза-бюджетними фондами, державними компаніями і банками	Правила витрат	Обмеження витрат бюджетів усіх рівнів та розпорядників бюджетних коштів з огляду на стан макроекономічної кон'юнктури та стадії бізнес-циклу з застосуванням дискреційних клапанів
			Правила доходів	Спрямування частини надлишкових циклічних доходів, надзвичайних доходів, доходів отриманих від реалізації невідновлювальних корисних копалин до спеціального державного стабілізаційного фонду з суворою регламентацією напрямів їх витрачання
	Заходи з формування забезпечення дотримання фіскальних правил	Підвищення ролі вбудованих автоматичних стабілізаторів (скорочення податкових пільг, впровадження прогресивних систем оподаткування, прозорості формування та використання дохідної частини бюджету з метою скорочення «ручного впливу» на виконання бюджету на дефіцитній основі) Підвищення ефективності системи управління борговою стійкістю на основі лонгації боргових зобов'язань, орієнтації на внутрішні ресурси, поліпшення інституційної якості управління		

Джерело: складено на основі [4; 18; 30, с. 57; 50; 72]

реформування соціальної сфери. Система пільг, субсидій і соціальних виплат

має спрямовуватися лише на підтримку громадян з низькими доходами. Зменшення державної підтримки для заможних громадян уможливить збільшення пілг тим категоріям населення, які дійсно їх потребують, без надмірного додаткового зростання видатків бюджету. Крім того, необхідно зосередити увагу на перегляді методики визначення й розрахунку розміру соціальних стандартів, аби вони відповідали реальним показникам.

По-п'яте, зменшення масштабу використання бюджетних інструментів підтримки економічної діяльності на користь податкових інструментів. Бюджетна підтримка економіки, особливо приватного сектору, може здійснюватися за рахунок бюджетного та податкового механізмів. У середньостроковій перспективі необхідно зробити акцент на розвитку податкових інструментів, зокрема недискримінаційному наданні податкових пілг і стимулів для реалізації тих напрямів економічної діяльності, які узгоджуються з пріоритетами економічної політики держави. До таких варто віднести активізацію інвестиційно-інноваційної діяльності, підвищення енергоефективності економіки та екологічності продукції, розвиток малого бізнесу тощо.

По-шосте, виокремлення з фінансування державного бюджету фонду залучених боргових ресурсів на фінансування потенційно прибуткових інвестиційних проектів. Оскільки боргові кошти мають власну вартість, раціональним є їх спрямування в інвестиційні проекти, доходи від яких дозволять уряду не лише повернути борг, а й покрити витрати на його обслуговування. До таких мають бути віднесені проекти, які генеруватимуть прибуток або обумовлять зниження бюджетних видатків, що сформує джерело для часткового погашення залучених боргових ресурсів. На першому етапі з урахуванням значного обсягу державного боргу має бути встановлене обмеження на залучення нових боргових ресурсів для фінансування поточних видатків бюджету в обсязі вже існуючих зобов'язань за основною сумою боргу. Щорічні боргові залучення понад зазначену суму мають спрямовуватися виключно до фонду фінансування інвестиційних проектів. У перспективі

потрібно відмовитися від залучення боргових ресурсів для фінансування поточних видатків і використовувати їх виключно на інвестиційні проекти.

По-сьоме, перехід від щорічного звітування про виконання державного бюджету до щорічного звітування про ефективність управління ресурсами системи державних фінансів і, насамперед, бюджетними коштами, спрямованими державою на підтримку економіки у формі податкових пільг і стимулів. Розширення та поглиблення звітності посилить відповідальність виконавчої влади щодо використання фінансових ресурсів держави.

По-восьме, запровадження системи збалансованих автономних фондів сектору державних фінансів. Проблеми таких структур, як Пенсійний фонд України, НАК «Нафтогаз України», «Укрзалізниця», мають вирішуватися через оптимізацію та реформування відповідно пенсійної системи, газового ринку та ринку залізничних перевезень, а не за рахунок коштів платників податків. Система вертикальних трансфертів має обмежуватися покриттям державою збитків таких структур, які вони отримують через державну політику надання пільг і субсидій окремим категоріям населення.

По-дев'яте, перегляд боргової політики держави. Стратегія управління бором має містити певні обмеження, які стримуватимуть уряд від агресивної і необґрунтованої боргової політики, спрямованої на покриття поточних видатків. Надання уряду права самостійно обмежувати власні дії навряд чи є раціональним і ефективним рішенням. Щоб цілі, завдання та конкретні заходи стратегії боргової політики були імперативними нормами, орган, який затверджує стратегію, та орган, який її реалізує, мають бути різними. Стратегія має містити конкретні та чіткі цілі, завдання, заходи, а також виражені в числовій формі очікувані результати. Лише за таких умов вона може бути ефективною.

Таким чином, проблему забезпечення збалансованості державних фінансів варто розв'язувати комплексно, не лише через фінансування реального сектора економіки, а й шляхом вироблення механізмів раціонального поєднання бюджетних та кредитних ресурсів, провадження виваженої боргової

політики, пошуку реальних шляхів розширення фінансових можливостей регіонів, що дасть змогу сформувати дієву фіскальну політику, яка сприятиме соціально-економічному розвитку держави.

### 3.2 Можливості адаптації в Україні зарубіжного досвіду функціонування фіскального механізму забезпечення стійкості державних фінансів

Фіскальна стійкість державних фінансів визначається як здатність уряду обслуговувати свої боргові зобов'язання в довгостроковій перспективі, а саме вести таку податково-бюджетну політику, яка дозволить використовувати поточне сальдо бюджетного балансу в майбутньому для забезпечення витрат на обслуговування боргових зобов'язань. Концепція стійкості державних фінансів використовується науковцями Європейського Союзу та відображає спроможність уряду забезпечити фінансування поточного боргу та очікуваних витрат. За їх визначенням, стійкість – це довгострокова концепція, що зводиться до здатності країни фінансувати свої витрати.

Наслідки останньої фінансово-економічної кризи, істотне зростання державного боргу у багатьох країнах світу і необхідність, у зв'язку з цим, підвищення стійкості державних фінансів надали додатковий стимул для вивчення наявного міжнародного досвіду щодо механізму забезпечення стійкості відповідного сектору фінансової системи та порядку використання його інструментів. При цьому варто зауважити, що зарубіжний досвід безумовно має велике значення для удосконалення вітчизняного фіскального механізму, проте можливості його практичної адаптації до України можуть бути обмежені.

У світовій практиці склалися три основні типи фіскальної політики:

- політика максимальних податків (уведення нових податків, високих податкових ставок та зменшення податкових пільг, податкових канікул);



- політика розумних податків (низькі податкові ставки, збільшення податкових пільг);
- політика економічного розвитку (застосування високих податкових ставок, але надання відповідних компенсацій і пільг).

Відповідно до обраної державами фіскальної політики, виділяють декілька моделей фіскального механізму (соціально-економічна або ліберальна, економічна або консервативно-корпоративна, скандинавська або «шведська» модель) [8].

Соціально-економічна модель США характеризується традиційною економікою, в якій держава створює необхідні умови для розвитку бізнесу, підтримує підприємницьку активність; питома вага держави в виробничому ВВП відносно невелика. Державне втручання в економіку обмежене. Висока розвиненість пільгового оподаткування (наявність великої кількості податкових пільг та винятків) та чітке розмежування податкової системи й системи соціального страхування. Податкові платежі надходять до бюджету держави у великих обсягах, що дає змогу проводити ефективний соціальний захист населення і реалізовувати безліч державних програм, спрямованих на розвиток економічного потенціалу країни.

Фіскальний механізм США складається з трьох рівнів, що відповідають рівням державної влади [66]:

- вищого (федерального) – встановлення та збір федеральних податків, адміністрування яких регулюється федеральними законами, надходження від цих податків зараховуються до федерального бюджету;
- середнього (рівень штатів) – встановлення та збір місцевих податків, адміністрування яких регулюється законами штатів, надходження зараховуються до бюджетів штатів;
- нижчого (рівень територіального управління – муніципалітети, округи тощо) – збір податків, що запроваджуються органами місцевого самоврядування, надходження зараховуються до місцевих бюджетів.

До основних федеральних податків США належать: федеральний

прибутковий податок із населення; федеральний податок на прибуток корпорацій; податкові відрахування до фондів соціального страхування (вносять і роботодавці, і наймані працівники); федеральний податок на спадщину та дарування; федеральні акцизи; мито [66].

На рівні штатів існують основні податки: податок із продажів, прибутковий податок із населення, податок на доходи корпорацій, податок на спадщину та дарування, акцизні податки, податок на корисні копалини, ліцензійні збори, податок на капітал, відрахування на виплату допомоги по безробіттю, податок на ділову активність та ін. [57].

Для Великобританії, як однієї з високорозвинених країн, також притаманна ліберальна модель фіскального механізму, що характеризується низьким рівнем оподаткування при широкому різноманітті видатків бюджету соціального характеру. При цьому слід зауважити, що рівень оподаткування у Великобританії нижчий від середнього рівня в Європейському Союзі.

Проте, такі країни, як Ірландія, Іспанія, Греція та Португалія, обравши ліберальну модель фіскального механізму та встановивши низький рівень оподаткування з метою створення умов для зростання ВВП, не змогли вирішити проблему покращення соціального розвитку [81]. Причиною цього є те, що відносно низький показник ВВП на душу населення в зазначених країнах вимагає використання інших інструментів фіскального механізму, ніж у високорозвинених країнах, які мають більше інструментів впливу щодо регулювання бюджетних видатків.

Отже, варто зазначити, що найменша частка ВВП, що перерозподіляється державою, стосується тих країн, які відносяться саме до ліберальної моделі розвитку фіскального механізму. При чому останній використовується як інструмент, за допомогою якого створюються сприятливі умови соціального розвитку при низькому рівні податкового навантаження.

Консервативно-корпоративна модель фіскального механізму притаманна Німеччині, Австрії, Швейцарії, Франції, Бельгії, Люксембургу. Основними характеристиками німецької економічної моделі є: макроекономічне

регулювання, яке здійснюється не тільки методами грошово-кредитного регулювання та податково-бюджетної політики, а й охоплює інші сфери економіки (структурна, інвестиційна політика) і трудових відносин, а також розвинена система соціальної підтримки населення дискретність податкових відрахувань (кожну вищу ставку податку можна застосовувати лише до чітко визначеної частини бази оподаткування), висока гнучкість податкової системи, що відображається, зокрема, у регулярних змінах на законодавчому рівні чинних ставок податків та податкових пільг залежно від економічної динаміки.

У цій моделі фіскального механізму значний акцент робиться на спрощенні фіскальної документації (бланків, інструкцій, рекомендацій), а також на створенні максимально зручного для платника податків процесу спілкування з фіскальними органами. Це виражається в можливості заповнення та подання декларацій в електронному вигляді і в режимі реального часу (on-line), виконанні податкового обов'язку (сплата податків і зборів) через Інтернет, отриманні індивідуальної консультації в єдиній національній телефонній службі або через Інтернет у режимі on-line з наданням платником податків усіх необхідних даних (суми доходів, особистих даних тощо). Лінія, по якій відбувається консультування, захищена паролем, що гарантує конфіденційність інформації. Для цього необхідно лише зайти на офіційний сайт управління державними доходами і митницями та вибрати відповідне посилання [8].

Таким чином, при консервативно-корпоративній моделі фіскального механізму рівень оподаткування є невисоким, фінансування соціальної сфери здійснюється здебільшого за рахунок страхових комерційних організацій, а соціальні послуги надаються першочергово зайнятому населенню.

Термін «шведська модель» з'явився в кінці 60-х років XX ст. У цей період у Швеції спостерігалися швидке економічне зростання, проведення реформ і соціальна безконфліктність. Шведська модель ототожнювалася з найбільш розвиненою формою добробуту держави і характеризувалася поєднанням ринкових відносин і регулювання з боку держави.

Робота фіскальних органів у Швеції здійснюється під гаслом «єдина

декларація – єдиний рахунок – єдиний платіж – єдина адреса (платежу)». Кожному громадянину у фіскальній службі відкривається особовий рахунок. Він ведеться як звичайний розрахунковий рахунок: за дебетом відображаються всі прямі податки, що нараховуються на нього (ці суми списуються під час надходження відповідних платежів із боку платника податків), а за кредитом – усі суми переплат або повернень податку під час перерахування по завершенні звітного періоду. Сплата податку здійснюється платником податку на певні рахунки фіскальної служби в банках і на пошті. Платіж здійснюється на єдиний рахунок і єдиним платіжним дорученням. Потім податковий орган розподіляє отримані суми відповідно до нарахувань за окремими податками, відображеними в особистому рахунку платника податків. Можливі переплати по податках, за бажанням платника податку їх перераховують на його банківський рахунок [66].

Усі громадяни Швеції мають єдиний фіскальний (соціальний) номер, який реєструється у фіскальних органах і замінює всі види державного обліку по лінії медичного та пенсійного забезпечення, органів внутрішніх справ, міждержавної міграції тощо. Крім того, фіскальна служба має доступ до бази даних єдиного центру обліку та реєстрації об'єктів нерухомості, де містяться відомості про власників таких об'єктів.

Скандинавська модель фіскального механізму притаманна також Данії, Норвегії та Фінляндії. Вона характеризується стійкою соціально-орієнтованою політикою, що передбачає встановлення високих ставок оподаткування, значне посилення перерозподільчої і соціальної ролі держави, забезпечуючи тим самим гармонійний розподіл національного доходу між економічними суб'єктами через інструменти фіскального механізму. Фіскальною основою цієї моделі є державний бюджет, який дозволяє забезпечити високий рівень бюджетних витрат. Він формується за допомогою високого рівня податкового навантаження, здебільшого для багатого населення. Так, максимальний корпоративний податок встановлений у розмірі 28%, а гранична ставка прибуткового податку становить 58%. У Швеції, Норвегії й Данії податкове

навантаження становить 51-63% ВВП, а частка державних витрат на соціальні цілі у ВВП – більше 40% [64, с. 12].

Головною особливістю скандинавської моделі є гранична соціалізація, де держава перерозподіляє через фіскальний механізм доходи, одержані в приватному секторі. Цій моделі характерний рівномірний розподіл доходу, підтримка непрацевдатних груп населення, високий ступінь соціального захисту і забезпечення, гарантоване право на високі життєві стандарти. Особливе значення займає тут справедлива форма оподаткування та подальший перерозподіл суспільного доходу.

Таким чином, скандинавській моделі фіскального механізму властива найбільша частка податкових надходжень у ВВП, характерним є державне втручання у відносини розподілу, так як через державний бюджет перерозподіляється значна частка ВВП, що в майбутньому виділяється на соціальний розвиток.

Результати проведеного дослідження свідчать, що кожна модель фіскального механізму має свої плюси та мінуси. Застосування єдиного фіскального механізму для всіх країн світу принципово неможливо, оскільки країни володіють різним набором вихідних історичних, географічних, економічних і соціальних параметрів. Окрім того, різні держави мають індивідуальні шляхи розвитку економіки.

Останніми роками питання стійкості державних фінансів привертає до себе істотну увагу. Наслідки останньої фінансово-економічної кризи 2009 року, як результат, зростання державного боргу в більшості країн світу дали поштовх появі нових інструментів підвищення стійкості державних фінансів.

Так, у лютому 2015 р. Рада бюджетного управління ОЕСР прийняла Рекомендації щодо бюджетного управління [108]. Документ містить принципи ефективного бюджетного управління, які засновані на аналізі передової практики країн – членів ОЕСР із питань бюджетної діяльності.

ОЕСР рекомендує, щоб країни – члени ОЕСР, а також країни, які не є членами, розробили і реалізували національні стандарти, засновані на

принципах бюджетного управління:

- управління бюджетом має здійснюватися в межах прогнозованої фіскальної політики;
- бюджет повинен бути узгоджений із середньостроковими стратегічними пріоритетами уряду;
- бюджетування інвестицій має відповідати потребам національного розвитку на основі принципів економічної ефективності та послідовності;
- бюджетні документи і показники мають бути прозорими і доступними, у бюджетному процесі повинні брати участь усі зацікавлені сторони;
- бюджети повинні надавати повну і об'єктивну картину державних фінансів;
- бюджетне виконання повинно бути керованим процесом і піддаватися регулярному моніторингу;
- у бюджетному процесі повинні застосовуватися результати діяльності та оцінка результатів.

Експерти Міжнародного валютного фонду (МВФ) виділяють основні джерела виникнення бюджетних ризиків. Найбільш поширеним із них у всіх країнах є макроекономічний ризик, а також квазіфіскальна діяльність, позабюджетні витрати, непередбачені зобов'язання уряду [59], зобов'язання, що стосуються соціального забезпечення.

До найбільш ефективних методів у системі управління бюджетними ризиками експерти ОЕСР відносять: підготовку та публікацію урядом на початку бюджетного циклу заяви про можливі бюджетні ризики, розробка звіту щодо довгострокової стійкості державних фінансів, оцінка бюджетних ризиків незалежними експертами.

В якості одного з механізмів управління бюджетними ризиками міжнародні експерти рекомендують включати прогноз та оцінку основних ризиків у бюджетну документацію, подану до парламенту при розробці бюджету. Ряд країн прийняли спеціальні закони, які вимагають складання та

публікацію звітності по бюджетним ризикам.

Наприклад, у Новій Зеландії до складу пакету бюджетної документації входить документ «Економічні та фінансові прогнозні дані», який містить такі обов'язкові розділи, як «Ризики і сценарії» та «Специфічні фінансові ризики». Вимога щодо розробки та публікації урядом заяви по специфічних фінансових ризиках регламентовано законом «Про державні фінанси» (Public Finance Act, 1989 р.). При уточненні протягом року економічних і фінансових прогнозів в обов'язковому порядку переглядаються і бюджетні ризики. Специфічні ризики згруповані за категоріями: вплив на доходи; вплив на витрати; інвестиційні витрати; ризики, залежні від зовнішніх факторів. Різні аспекти однієї і тієї ж державної політики можуть фігурувати в різних категоріях ризиків. Наприклад, діяльність державних корпорацій фігурує в ризиках, що впливають на доходи бюджету, а також у ризиках, що залежать від зовнішніх факторів.

Іншим аспектом управління бюджетними ризиками в міжнародній практиці є механізм розробки та публікації звітів по довгостроковій стійкості державних фінансів. ОЕСР рекомендує кожні п'ять років публікувати звіт на період від десяти до сорока років, що містить оцінку стійкості поточної фінансової політики. У разі суттєвих змін політики, що впливає в майбутньому на доходи або витрати бюджету, такі публікації мають готуватися частіше. У такому звіті повинні наводитися різні припущення і фактори, що лежать в основі проведеного аналізу, а також пропонуватися альтернативні сценарії управління бюджетними коштами. Звіт повинен містити оцінку впливу на бюджет наслідків демографічних змін, наприклад старіння населення, оцінку державного боргу, а також враховувати будь-які політичні зобов'язання, що мають фінансові наслідки для бюджету в майбутньому.

МВФ рекомендує включати у звіти й інші довгострокові ефекти, такі як фінансові наслідки від виснаження природних ресурсів або зміни клімату. Наприклад, у Новій Зеландії закон «Про державні фінанси» зобов'язує казначейство кожні чотири роки розробляти документ про довгострокове фінансове становище країни. Даний документ включає в себе прогноз

фінансового становища країни на сорокарічний період, визначення проблем, з якими зіткнуться майбутні уряди, та пропонує різні варіанти їх подолання. Додатки до звіту містять інформацію про вплив фіскальної політики на фінансову стійкість бюджету, прогнози витрат бюджету в секторах охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, майбутні витрати, пов'язані зі змінами в законодавстві країни, довгострокові виклики в секторі природних ресурсів (виснаження невідновлюваних запасів нафти і газу, дефіцит прісної води), зміна клімату тощо.

Для впровадження в бюджетне управління таких механізмів, як управління бюджетними ризиками та розробка звітів по довгостроковій стійкості державних фінансів, необхідно, щоб розроблювані бюджетні прогнози були якісними та надійними. Неточні бюджетні прогнози не дозволяють використовувати їх у наступних бюджетних циклах, а також значно знижують рівень довіри до них із боку членів парламенту, контролюючих органів та громадськості.

Міжнародний досвід показує, що одним із механізмів, що сприяють підвищенню якості бюджетних прогнозів і планів, зміцненню довіри до них, а також розвитку потенціалу прогнозування, є наявність у бюджетному процесі незалежної оцінки макроекономічних і бюджетних прогнозів. ОЕСР рекомендує для забезпечення неупередженого розгляду бюджетних рішень та внесення пропозицій по державному бюджету залучати незалежні фіскальні інститути (НФІ).

Фіскальні інститути є незалежними органами, створеними урядами для оцінки фіскальної політики. Оскільки проблеми з боргом та дефіцитом продовжують займати істотну нішу в сучасній світовій економіці, дані органи стають усе більш популярними. Згідно з визначенням Єврокомісії, фіскальний інститут є постійним агентством, що має законодавчі, або виконавчі повноваження для оцінки фіскальної політики, розробки цілей, пов'язаних із довгостроковою стійкістю державних фінансів, досягнення коротко- та середньострокової макроекономічної стабільності та інших офіційних цілей.



Наукові кола сприймають ці органи як інструменти для вирішення проблеми надмірних дефіцитів.

Перший національний незалежний фінансовий інститут було створено майже випадково, більш ніж три десятиліття тому для інспектування державних фінансів. Дані органи помітно відрізняються від інших незалежних інститутів, на які також може бути покладено моніторингові функції. Зокрема, незалежний фінансовий інститут виконує в режимі реального часу оцінку та прогнозування, щоб установити наслідки бюджетних законопроектів у коротко- та середньостроковій перспективах на довгострокову перспективу. По суті, їх основне завдання – підтримувати дисципліну та прозорість державних фінансів у процесі прийняття політичних рішень, що, своєю чергою, допомагає зміцнити довіру до уряду [106, с. 4].

Відносно до завдань, що виконують ці органи, виділяють три основні категорії фінансових інститутів. Перша група включає в себе інститути, що забезпечують надання незалежних прогнозів, які використовуються в процесі розробки бюджету. Друга група включає інститути з повноваженнями для надання нормативних рекомендацій щодо доцільності всіх позицій фінансової політики з циклічної точки зору або бажаних термінів відновлення фінансової стійкості. Третя група включає інститути, яким доручено надавати незалежні прогнози макроекономічних та бюджетних змінних, необхідних для розробки річного бюджету [103, с. 15].

Моніторинг дотримання фінансових правил та калькуляція заходів фінансової політики, як правило, не входять у коло обов'язків фінансового інституту за винятком недавно створених інститутів. Фінансові інститути впливають на фінансову політику побічно, через громадські дебати, і тільки в рідкісних випадках через пряму дію в бюджетному процесі.

Розмір інституту може значно варіюватися залежно від їх завдань, складності системи державного управління, наявності трудових та фінансових ресурсів. Дані показують, що невеликі інститути, як правило, мають більш вузьке коло завдань, ніж великі: невеликим фінансовим інститутам (із менш ніж

десятьма професіоналами) часто доручають оцінку фіскальної політики (наприклад у Фінляндії, Ірландії та Словенії), у той час як набагато більші інститути, як правило, поєднують різні функції, включаючи підготовку прогнозів, аналіз довгострокової стійкості, оцінку вартості політичних заходів (Нідерланди, Південна Корея та США). Більшість співробітників інститутів є науковцями, політичними експертами та державними службовцями, але зростає частина інститутів, що мають у своїх рядах зарубіжних експертів (зростає усвідомлення незалежності від місцевої політики).

Варто відмітити, що країни з фіскальними інститутами, як правило, мають нижчий ніж в офіційних прогнозах рівень дефіциту; зокрема, делегування прогнозування виступає ефективним способом вирішення оптимістичних упереджень у макроекономічних прогнозах. Економетричні дослідження вказують на прямий зв'язок між наявністю фіскальних інститутів та фіскальними результатами [96, с. 5].

У лютому 2014 р. Рада бюджетного управління ОЕСР прийняла Рекомендацію про принципи для незалежних фіскальних інститутів (НФІ) [107]. До основних із них відносяться: відсутність політичного впливу і незалежність НФІ, підзвітність законодавчій владі, прозорість у роботі та публікація всієї інформації, наявність незалежної зовнішньої оцінки діяльності таких установ.

Деякі з НФІ досить відомі у світі й існують протягом десятиліть, наприклад в таких країнах, як Бельгія (High Council of Finance, 1936 р.), Нідерланди (Bureau for Economic Policy Analysis, 1945 р.), Данія (Economic Council, 1962 р.), Австрія (Government Debt Committee, 1970 р.) і США (Congressional Budget Office, 1974 р.).

У даний час НФІ є однією з найважливіших інновацій у системі управління державними фінансами. У країнах – членах ОЕСР проявляється чітка тенденція до їх створення. НФІ є надзвичайно різноманітними за їх роллю в бюджетному процесі, за структурою та наявністю ресурсів. Окрім аналізу фіскальної політики та бюджетних пропозицій, функції НФІ включають певну

роль у галузі прогнозування, контроль дотримання бюджетних правил і законодавчих норм, аналіз довгострокової фінансової стійкості бюджету, оцінку вартості політичних пропозицій.

Наприклад, НФІ Нідерландів та Великобританії наділені повноваженнями складати офіційні прогнози, у США та Канаді - альтернативні прогнози, у Франції, Ірландії та Швеції - висловлюють свою думку з приводу прогнозів уряду. Переважна більшість НФІ проводять аналіз довгострокової фіскальної стійкості державних фінансів. Окрім того, НФІ Нідерландів та Австралії здійснюють кількісну оцінку пропозицій політичних партій під час виборчих кампаній. У низці країн, наприклад у Канаді, Кореї, Нідерландах, США, НФІ готують кількісні оцінки ризиків, пов'язані з конкретними законодавчими пропозиціями, проводять аналіз бюджетних та економічних наслідків кожного пропонованого урядом заходу, що вимагає витрат бюджету.

Деякі НФІ знаходяться при органах виконавчої влади, в Австралії, Канаді, Італії та США – при законодавчих органах. У Фінляндії та Франції НФІ були створені як автономні установи в рамках інституту національного аудиту.

Отже, завдання НФІ можна розглядати як у вузькому значенні – аналіз довгострокової стійкості державних фінансів та фіскальний моніторинг, так і у широкому – оцінка відповідності політики розвитку держави наявним ресурсам. В умовах дестабілізації системи управління фіскальною стійкістю державних фінансів України та з метою посилення інституційної спроможності цих систем вважаємо за доцільне розглянути можливості створення вітчизняного Національного фіскального агентства з подальшим його інституційним та операційним відособленням як НФІ.

З урахуванням світової практики до числа завдань стратегічного характеру Національного фіскального агентства в Україні пропонуємо віднести завдання з аналізу довгострокової фіскальної стійкості, забезпечення соціальної ефективності, міжгенераційної рівності капіталу, прозорості управління боргу та встановлення дієвих фіскальних таргетів (табл. 3.2).

Таблиця 3.2 – Цілі та завдання Національного фінансового агентства в Україні

Завдання		Характеристика завдання
Стратегічний рівень	Аналіз довгострокової фінансової стійкості	Встановлення відповідності потреб уряду та міжчасового бюджетного обмеження – тобто можливості обслуговувати борг у довгостроковій перспективі
	Розробка заходів щодо забезпечення соціальної Ефективності	Згладжування дії граничних податкових ставок для мінімізації вартості оподаткування для домогосподарств за оптимізації державних витрат і боргу
	Розробка заходів щодо забезпечення міжгенераційної рівності капіталу	Дотримання постулату, що кожне покоління має оплачувати власні витрати, цим самим скорочуючи боргове навантаження
	Створення резервів і заощаджень з попереджувальною метою	Створення стабілізаційних буферів у короткостроковому і довгостроковому плані для забезпечення рівня державного боргу за межами критичного
	Забезпечення прозорості системи державних фінансів	Безперешкодний доступ громадськості до інформації про стан виконання бюджету та погашення боргу є основою контролю та стабільної фінансової політики
	Розробка та впровадження фінансових цільових показників	Необхідність перегляду методологічної основи фінансової політики, впровадження з урахуванням потреб економіки та стану державних фінансів науково обґрунтованих фінансових правил і цільових показників для посилення фінансово-бюджетної дисципліни
Тактичний рівень	Оцінка урядових ініціатив та програм	Проведення незалежної і об'єктивної оцінки програм витрат уряду щодо їх відповідності цілям фінансової політики та стабілізації
	Розробка прогнозів щодо фінансової та фінансової політики	Розробка об'єктивних макроекономічних, соціальних, фінансових прогнозів на різних рівнях державного управління, на яких базуватиметься державний бюджет
	Аналіз, оцінка, розробка рекомендацій позитивного і нормативного характеру щодо фінансової політики	Ряд заходів аналітичного спрямування щодо якості державної фінансової політики, обґрунтованості формування та виконання державного бюджету та здійснення державних запозичень, забезпечення їх антициклічного характеру
	Оцінка впливу квазіфінансових операцій на стійкість державних фінансів	Необхідність перегляду методології обліку умовних зобов'язань держави, оцінки їх впливу на економіку, зокрема посилення контролю за наданням урядових гарантій, обмеження їх обсягу, мінімізація дефіцитів державних підприємств – монополістів
	Забезпечення достовірного обліку державного бюджету і боргу	Впровадження методу нарахувань у систему обліку операцій з формування та виконання державного бюджету та державного боргу на рівні сектора загального державного управління з урахуванням первинного циклічно-скоригованого сальдо бюджету

Джерело: авторська розробка на основі [37; 57-59; 62; 75; 77]

З урахуванням необхідності мінімізації адміністративного ресурсу та вимоги економічності пропонуємо наступне розмежування функцій Міністерства фінансів України, НБУ та Національного фінансового агентства в площині чіткого їх закріплення за кожною з них з подальшою координацією їх роботи (табл. 3.3).

За такого запропонованого розмежування повноважень у сфері управління фінансовою політикою держави названі фінансові інституції утворюють своєрідний трикутник, де гарантом стабільності національної грошової одиниці виступає НБУ, гарантом фінансової стійкості – Національне фінансове агентство України, гарантом довгострокової стійкості державних

фінансів – Міністерство фінансів України. При цьому поєднання їх регулятивних зусиль здійснюється у межах Координаційної ради, до якої входять представники цих інституцій, і яка займається узгодженням фінансової, грошово-кредитної та фіскальної політик, їх стратегічних орієнтирів і тактичних засобів їх досягнення.

Таблиця 3.3 – Розподіл повноважень між ключовими фінансовими інституціями щодо управління стійкістю державних фінансів

Критерій	Міністерство фінансів України	Національний банк України	Національне фіскальне агентство України
Статус	Урядова установа	Незалежний орган, підзвітний парламенту	Незалежний орган, підзвітний уряду
Розробка політики та стратегій	Бюджетна та фіскальна політики, їх стратегічні орієнтири	Грошово-кредитна політика її основні засади	Надання рекомендацій щодо оптимізації фіскальної політики
Правила (таргети)	Узгоджені з парламентом фіскальні правила	Узгоджені з парламентом монетарні правила	Фіскальні правила, (аналіз їх виконання та ефективності)
Функції в управлінні стійкістю державних фінансів	Стратегічне управління стійкістю державних фінансів, державним боргом, визначення загальних засад адміністрування Податків	Загальна координація з ключовими параметрами грошово-кредитної політики	Оперативне та тактичне управління фіскальною стійкістю державних фінансів
Мотивація	Традиційні для державних службовців методи і форми мотивації персоналу	Необхідність розробки ефективних критеріїв мотивації персоналу, заснованих на досягненні ринкових показників та еталонізації портфелів активів (кредитів, державних цінних паперів), що знаходяться в їх управлінні	
Цілі	Фіскальна стабільність, збалансований та сталий економічний розвиток	Підтримання стабільності цін	Підтримання фіскальної стійкості держави
Напрями досягнення цілей	Формування оптимальної державної політики у сфері надходжень до бюджету та забезпечення виконання його видатків	Формування оптимального обсягу грошової маси, достатньої для потреб економіки, сприяння встановленню економічно обґрунтованого валютного курсу	Мінімізація ризиків боргового портфелю, ризиків втрати фіскальної стійкості та витрати на обслуговування боргу
Моніторинг	Періодичний моніторинг досягнення цілей фінансової політики (бюджетної, фіскальної)	Перманентний моніторинг грошово-кредитної сфери та монетарної стійкості	Перманентний моніторинг фіскальної сфери та боргової стійкості
Контроль	Підзвітний парламенту та громадськості		
Прозорість	Оприлюднення річного звіту про діяльність	Публікація щорічного та щоквартального звіту про діяльність	

Джерело: складено на основі [37; 57-59; 62; 75; 77]

Варто відмітити, що на початковому етапі функціонування на Національне фіскальне агентство України будуть покладені функції аналізу та

розробки рекомендацій щодо оптимізації боргової стратегії, фінансової політики та фінансових таргетів (режим роботи у вигляді Фінансової ради), а функції їх розробки залишатимуться за Міністерством фінансів України. У подальшому, зі зміцненням авторитету запропонованої інституції планується розширення її повноважень та досягнення справжньої інституційної незалежності (на зразок НБУ) з зосередженням усіх названих функцій серед повноважень агентства (режим роботи НФІ).

Таким чином, рекомендації, розроблені Радою з бюджетного управління ОЕСР, дають чіткі орієнтири для вдосконалення національних бюджетних систем і є корисними у питаннях сучасного державного управління не тільки для країн, що є членами цієї організації. Проте, використовуючи досвід зарубіжних країн світу, необхідно врахувати, що ступінь придатності та результативності того чи іншого інструменту фінансового механізму забезпечення стійкості державних фінансів в Україні залежить від можливостей їх застосування та соціально-економічних умов.

### Висновки за розділом 3

Вивчення проблемних питань забезпечення стійкості державних фінансів України та виявлення напрямів їх вирішення дозволило сформулювати такі висновки.

Доведено, що продовжуючи політику переважного фінансування соціальних видатків Уряд України гальмує процеси відновлення економіки та подальший розвиток суспільства. Обґрунтовано, що приборкання інфляції, ефективне управління дефіцитом державного бюджету та державним боргом з одночасним збільшенням інвестицій та інновацій, модернізація виробничих фондів та створення умов для відновлення фінансової спроможності підприємств та регіонів позитивно вплине на економічний стан держави й

сформує умови для макрофінансової стабілізації. Запропоновано для збалансування бюджетної системи розмежовувати повноваження між усіма рівнями влади за витратною частиною; оцінювати можливості окремої території в частині забезпечення надання певного переліку послуг; наділити відповідні рівні влади достатніми фінансовими можливостями; нівелювати вертикальні і горизонтальні дисбаланси за допомогою системи міжбюджетних трансфертів. Запропоновано спрямовувати бюджетні кошти на фінансування державних інноваційно-інвестиційних програм, від реалізації яких буде найбільший соціально-економічний ефект.

Розроблено рекомендації щодо формування ефективного інституційного забезпечення стійкості державних фінансів України шляхом створення спеціалізованих НФІ, які у межах більш широкого кола функцій приділяють першочергову увагу управлінню борговою стійкістю держави. У процесі проведеного дослідження доведено, що створення фінансової інституції в Україні як спеціальної установи, покликаної здійснювати управління фінансовою стійкістю держави, є нагальною потребою. Пропонуємо визначення цієї інституції як політично відокремленої установи публічного типу з нормативно визначеним статусом, місією і завданнями, фінансуванням у межах захищених статей бюджету, парламентською та громадською підзвітністю, паритетною участю з органами виконавчої і законодавчої влади у формуванні, реалізації, оцінюванні ефективності та оптимізації фінансової політики й політики управління борговою стійкістю держави.

## ВИСНОВКИ

У дипломній роботі наведено теоретичне узагальнення та запропоноване нове вирішення науково-прикладного завдання, що полягає у розвитку напрямів забезпечення стійкості державних фінансів. За результатами дослідження зроблено такі висновки.

1 Доведено, що стійкість державних фінансів визначається як здатність уряду обслуговувати тягар накопичених боргів у майбутньому. Визначено, що базовою передумовою фіскальної стійкості є задоволення урядом умови міжчасової платоспроможності: він має генерувати достатньо ресурсів для обслуговування своїх зобов'язань (у термінах поточної дисконтованої вартості) таким чином, щоб унеможливити дефолт або реструктуризацію. У цьому контексті фіскальна політика вважається стійкою, якщо забезпечує стан платоспроможності без жодних модифікацій протягом невизначено тривалого періоду. Стійкість означає також реалістичність (можливість) упроваджувати фіскальні коригування, котрі забезпечують утримання платоспроможності уряду. На противагу цьому доведено, що за кризового стану державних фінансів «нестійка» ситуація означає недосяжність (унаслідок дії політичних, економічних чи соціальних чинників) того обсягу первинного балансу бюджету, який убезпечує уряд від дефолту чи реструктуризації боргу.

2 Встановлено, що фіскальний механізм забезпечення стійкості державних фінансів реалізується завдяки системі інструментів, що регулюють соціально-економічний розвиток суспільства, мінімізуючи порушення у процесі розподілу та перерозподілу національного доходу. Доведено, що в умовах ринку інструменти фіскального механізму, як бюджетного, так і податкового спрямування, взаємопов'язані між собою, де дія одних впливає на дію інших, від чого і залежить рівень розвитку країни. Доведено, що узгодженість системи інструментів фіскального механізму забезпечується завдяки реалізації принципів, на яких ґрунтується його дія. Узагальнюючи принципи дії



бюджетного та податкового механізмів, нами систематизовано принципи фіскального механізму забезпечення стійкості державних фінансів, до яких пропонуємо віднести: системності, об'єктивності, рівноваги (пропорційності, гармонійності), реалістичності та аргументованості, своєчасності, результативності та економічності, соціальної рівності, цільової направленості, відповідальності, самофінансування, інформативності та доступності.

3 Обґрунтовано роль індикаторів фіскального розриву S1 та S2 для ідентифікації та вимірювання фіскальної стійкості державних фінансів. Проаналізовано значення компонентів фіскального розриву, пов'язаних із поточним рівнем державного боргу та структурним балансом державних фінансів, макроекономічними факторами, старінням населення, цільовими параметрами програм фіскальної консолідації. Для застосування у вітчизняних умовах запропоновано вдосконалену методику визначення індикаторів фіскального розриву, що враховує національні особливості економічного, фінансового й соціального розвитку. Запропоновано обчислення індикаторів фіскальної стійкості без урахування компонента, пов'язаного зі старінням населення. Доведено, що удосконалення оцінки фіскальної стійкості складових державних фінансів має бути спрямовано на визначення інтегральних індикаторів стійкості державних фінансів у цілому. Вони повинні охоплювати найважливіші показники, що відображають як розвиток окремих секторів державних фінансів (державного управління, державних фінансових і нефінансових корпорацій), так і їх взаємозв'язки та взаємодію.

4 За результатами дослідження сучасного стану державних фінансів України визначено чинники, що створюють ризики їх фінансовій стійкості. До них слід віднести: загальний рівень розвитку економіки країни; показник боргової залежності Уряду; валютні ризики; послаблення банківського сектора. Доведено, що внаслідок сукупного впливу перелічених факторів зменшуються доходи бюджету, зростають додаткові витрати коштів, незбалансованість бюджету, що призводить до формування зовнішньої заборгованості держави. Це дозволило зробити висновок, що перевищення параметрів боргової

залежності безпечних рівнів у поєднанні зі зростанням валютних ризиків, погіршенням фінансового стану реального та банківського секторів в умовах військових дій на Сході країни та гострою нестачею фінансових ресурсів створюють критично високу загрозу для державних фінансів та провадження економічних реформ в Україні.

5 Для проведення комплексної оцінки стійкості державних фінансів запропоновано застосування системи інтегральних індикаторів, розрахованих на основі економіко-математичного методу нормування та використання вагових коефіцієнтів. Вагові коефіцієнти визначалися на основі функції максимізації кореляції інтегрального індикатора з темпом зростання реального ВВП. Отримані інтегральні оцінки фінансової стійкості відображають зміну стану державних фінансів України протягом досліджуваного періоду: 2005-2007 роки – період високого значення фінансової стійкості; 2008-2009 роки – загострення та кризовий спад супроводжуваний характерними низхідними трендами інтегральних індикаторів фіскальної стійкості державних фінансів; 2010-2014 – роки стабільно задовільних значень, зростання значень фіскальної складової стійкості державних фінансів; 2015-2018 роки – реакція системи на активну регулятивну політику.

6 Підтверджено, що метою державних фінансів є забезпечення збалансованості економіки, а не бюджету, тому досягнення макроекономічної стабільності може супроводжуватися як стійким дефіцитом, так і профіцитом бюджету. Доведено важливість обґрунтування граничного значення показника міри дисбалансу, що ґрунтується на застосуванні нерівності Коші, а також визначення впливу факторів динамічних змін дисбалансу бюджету на основі застосування методу ланцюгових підстановок. Обґрунтовано, що проблему забезпечення збалансованості державних фінансів варто розв'язувати комплексно, не лише через фінансування реального сектора економіки, а й шляхом вироблення механізмів раціонального поєднання бюджетних та кредитних ресурсів, провадження виваженої боргової політики, пошуку реальних шляхів розширення фінансових можливостей регіонів, що дасть змогу

сформувати дієву фіскальну політику, яка сприятиме соціально-економічному розвитку держави.

7 Виявлено актуальні проблеми функціонування бюджетної системи, які залишаються невирішеними, зокрема: нерозв'язаність питання щодо підвищення ефективності інвестиційних видатків бюджету, неурегульованість фінансових потоків між державним бюджетом, державними позабюджетними фондами та іншими квазіпублічними структурами сектора державних фінансів, відсутність достатніх обмежень щодо значень основних параметрів боргової політики уряду, значну неузгодженість бюджетної та податкової систем. Обґрунтовано, що в окресленій ситуації важливим заходом щодо зниження негативних впливів на стан державних фінансів України є прийняття та дотримання бюджетних правил – кількісних обмежень на бюджетні параметри. Це допоможе збільшити адаптаційні можливості економіки до зовнішніх шоків.

8 Вивчення зарубіжного досвіду виявило, що формування ефективного інституційного забезпечення стійкості державних фінансів в сучасних умовах наростання фіскальних дисбалансів лежить у площині створення спеціалізованих НФІ, які у межах більш широкого кола функцій приділяють першочергову увагу управлінню борговою стійкістю держави. Запропоновано структурно-логічну схему функціонування НФІ в Україні, що передбачає: по-перше, розмежування функцій та завдань тріади установ – новоствореної інституції, Міністерства фінансів та НБУ з наступним узгодженням фінансової, грошово-кредитної та фіскальної політик, їх стратегічних орієнтирів і тактичних засобів їх досягнення в межах Координаційної ради; по-друге, виділення пріоритетів у діяльності НФІ з аналізу довгострокової фіскальної стійкості, забезпечення соціальної ефективності, міжгенераційної рівності капіталу, прозорості управління боргу та встановлення дієвих фіскальних таргетів за стратегічним та тактичними рівнями; по-третє, розподіл завдань на основі кодексу етики в межах агентства за трьома напрямками: фронт, міدل та бек-офіс (front, middle и back office).

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абанин С. Л. Финансовая устойчивость и финансовая гибкость как важнейшие характеристики финансового состояния компании / С. Л. Абанин, Д. А. Рязанцев // Финансы. Деньги. Инвестиции. – 2011. - № 4. - С. 13–17.
2. Актуальні проблеми розвитку системи управління державними фінансами: євроінтеграційний контекст / за ред. Т. І. Єфименко. – Київ : ДННУ “Акад. фін. управління”, 2016. – 496 с.
3. Андрущенко В.Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті: Теорет.Концептуалізація і наук. Проблематика держ. фінансів: Монографія / В.Л. Андрущенко. - Львів: Каменяр, 2000. – 303 с.
4. Апокин А. Скоординированное взаимное замедление: фискальная консолидация в США и зоне евро [Електронний ресурс] / А. Апокин, И. Ипатова. – Режим доступу: [http://www.forecast.ru/\\_ARCHIVE/Presentations/HSE/2013/AA](http://www.forecast.ru/_ARCHIVE/Presentations/HSE/2013/AA)
5. Арганофф Р. Державні фінанси в розвинених та перехідних країнах: пер. з англ. / Р. Арганофф. – Київ : К.І.С., 2016. – 400 с.
6. Базилевич В. Д. Державні фінанси : Навч. посібник. Вид. 2-ге, доп. і перероб. / В. Д. Базилевич, Л. О. Баластрик. / За заг. ред. Базилевича В.Д. - Київ: Атіка, 2002. - 368 с.
7. Бідюк О. О. Адміністрування податків : міжнародний досвід та українські реалії / О. О. Бідюк // Матеріали науково-практичного круглого столу «Реформування системи сплати податків та зборів з урахуванням міжнародного досвіду». – Київ : Алерта, 2015. – С. 25–29.
8. Бюджетний Кодекс України [Електронний ресурс] : від 8 лип. 2010 р. №2456-VI : станом на 25 верес. 2019 р. / Законодавство України : [веб-сайт Верховної Ради України]. – Текст. дані. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>. – Назва з екрана. – Дата перегляду: 12.08.2019.
9. Бюджетний моніторинг : Аналіз виконання бюджету за 2012 рік /

[Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження», USAID. – Київ, 2013. – 73 с.

10. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2014 рік [Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження», USAID. – Київ, 2015. – 80 с.

11. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2016 рік [Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження», USAID. – Київ, 2017. – 78 с.

12. Василик О. Д. Теорія фінансів : підручник / О. Д. Василик. – Київ : НІОС, 2003. – 413 с.

13. Василик О.Д. Державні фінанси України: підручник. / О. Д. Василик, К.В. Павлюк. - Київ: Центр навчальної літератури, 2010. - 608 с.

14. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. – Київ ; Ірпінь : Перун, 2001. – 1440 с.

15. Гасанов С. С. Напрями формування фіскальної політики в аспекті асоціації України з ЄС / С. С. Гасанов, В. П. Кудряшов, Р. Л. Балакин // Фінанси України. – 2014. – № 1. – С. 22–38.

16. Горбатюк В.І Державні фінанси як об'єкт управління / В.І. Горбатюк // Економіка та держава. – 2015. - № 6. – С. 111-114.

17. Дем'янишин В.Г. Формування та розвиток податкового механізму в економіці України / В. Г. Дем'янишин // Науковий вісник Національного університету ДПС України. – 2017. – № 3(38). – С. 92–102.

18. Длугопольський О. В. Фіскальна консолідація як реакція на світову фінансово-економічну кризу: особливості застосування правил і норм у країнах ЄС та Латинської Америки / О. В. Длугопольський // Наукові записки. Серія «Економіка». – 2015. - № 23. – С. 26 – 38.

19. Економічний енциклопедичний словник : у 2-х т. Т. 1 / Я.С. Ларіна,

- О.А. Устенко, С.І. Юрій ; за ред. С.В. Мочерного. – Львів : Світ, 2005. – 616 с.
20. Економічний енциклопедичний словник: у 2 т. Т.2 / ред. С. В. Мочерний. - Львів: Світ, 2006. – 568 с.
  21. Єфименко Т. І. Фіскальний простір антикризового регулювання / Т. І. Єфименко. – Київ : ДННУ «Акад. фін. управління», 2015. – 332 с.
  22. Єфименко Т. І. Фіскальні реформи та сталий розвиток в Україні / Т. І. Єфименко // Фінанси України. – 2016. – № 3. – С. 7–14.
  23. Карлін М.І. Державні фінанси України: навч. посіб. / М.І. Карлін. — Київ: Знання, 2008. — 348 с.
  24. Карпінський Б.А. Державотворчий патріотизм нації: оцінювання податкової домінанти / Б.А. Карпінський // Науковий вісник НЛТУ України. – 2014. – Вип. 22.3. – С. 374–383.
  25. Квач Я. П. Проблеми та перспективи реформування державних фінансів в Україні / Я. П. Квач // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. - 2015. - № 1. - С. 112-121.
  26. Коваль Л.П. Концептуальні засади оцінки та управління ризиками в державних фінансах : [монографія] / Л. П. Коваль, І. В. Петлін. – Львів, 2013. – 178 с.
  27. Ковальчук С. В. Фінанси : навч. посіб. / С. В. Ковальчук, І. В. Форкун. – Львів : Новий Світ – 2000, 2006. – 568 с.
  28. Ковбасюк Ю. В. Державні фінанси: теоретико-організаційні аспекти: навч. посібник / Ю.В. Ковбасюк. — Київ: КИЙ, 2013. — 348 с.
  29. Кодацкий В. П. Проблемы управления доходами государства / В. П. Кодацкий. – Харків : Промтехагро. – 2014. – 254 с.
  30. Колісник О. Фіскальна консолідація в системі антикризових заходів макроекономічного регулювання / О. Колісник, О. Пруський // Світ фінансів. – 2016. – № 7 (107). – С. 53–59.
  31. Кудряшов В. П. Механізми фінансування державного бюджету в умовах подолання фіскальних дисбалансів / В. П. Кудряшов. // Економіка України. – 2016. – №7. – С. 3–20.

32. Кудряшов В.П. Стійкість державних фінансів / в. П. Кудряшов // Економіка України. – 2015. – №10. – С. 54–67.
33. Кухта П. Яким є оптимальний масштаб державних видатків в Україні / П. Кухта, І. Піонтківська. – Київ: Центр економічної стратегії, 2015. – 20 с.
34. Леоненко П.М. Теорія фінансів : навч. посібник / П. М. Леоненко, П. І. Юхименко, А.А. Ільєнко та ін.; / За заг. ред. О. Д. Василик. - Київ : Центр навчальної літератури, 2011. - 480 с.
35. Мельник П.В. Особливості аналізу податкових відносин / П. В. Мельник // Економіка і прогнозування. – 2001. – № 2. – С. 78–88.
36. Мельник П.В. Розвиток податкової системи в перехідній економіці / П. В. Мельник. – Ірпінь : Академія державної податкової служби України, 2014. – 362 с.
37. Молдован О. О. Стратегія реформування системи державних фінансів України: завдання, пріоритети, механізми : аналіт. доп. / О. О. Молдован. – Київ : НІСД, 2014. – 48 с.
38. Моніторинг факторів, що створюють ризики стійкості державних фінансів України : Науково-аналітична доповідь НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогноз. НАН України». – Київ, 2015. – 13 с.
39. Науково-методичні засади статистичного аналізу стійкості державних фінансів / С. С. Гасанов, М. В. Пугачова, Л. О. Яценко та ін. – Київ: ДННУ «Акад. фін. управління», 2013. – 524 с.
40. Нижник Н. Про співвідношення категорій «процес» і «механізм» та їх використання в управлінській діяльності органів виконавчої влади / Н. Нижник, Г. Леліков, С. Мосов // Вісник Державної служби України. – 2015. – №3. – С. 80–87.
41. Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості для економічного зростання / Жаліло Я.А., Молдаван О.О., Шевченко О.В.; за ред. Я. А. Жаліла. – Київ: НІСД, 2010. – 35 с.
42. Опарін В. Фінансова система України (теоретико-методологічні ас-

пекти) : монографія / В. Опарін. – Київ : КНЕУ, 2005. – 91 с.

43. Офіційний веб-сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Текст. і граф. дані. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>. – Назва з екрана. – Дата перегляду: 2.10.2019.

44. Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Текст. і граф. дані. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>. – Назва з екрана. – Дата перегляду : 12.19.2019.

45. Офіційний веб-сайт Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Текст. і граф. дані. – Режим доступу : <http://me.kmu.gov.ua/> – Назва з екрана. – Дата перегляду : 12.09.2019.

46. Офіційний веб-сайт НБУ [Електронний ресурс]. – Текст. і граф. дані. – Режим доступу : <http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category>. – Назва з екрана. – Дата перегляду : 12.09.2019.

47. Офіційний веб-сайт Пенсійного фонду України [Електронний ресурс]. – Текст. і граф. дані. – Режим доступу: <http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/index>. – Назва з екрана. – Дата перегляду : 12.09.2019.

48. Офіційний веб-сайт Рахункової палати України [Електронний ресурс]. – Текст. і граф. дані. – Режим доступу: <http://www.acrada.gov.ua/control/main/uk/publish/article>. – Назва з екрана. – Дата перегляду : 12.09.2019.

49. Податковий кодекс України [Електронний ресурс] : від 02 груд. 2010 р. № 2755-VI : станом на 20 жовт. 2019 р. / Законодавство України : [веб-сайт Верховної Ради України]. – Текст. дані. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2684-14>. – Назва з екрана. – Дата перегляду: 10.11.2019.

50. После фискальной консолидации [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.forexpf.ru/news/2012/05/20/ac0i!posle!fiskalnoj!konsolidatsii.html>.

51. Про затвердження Класифікації інституційних секторів економіки



України [Електронний ресурс] : від 03 груд. 2014 р. № 378 / Наказ Державної служби статистики України. – Текст. дані. – Режим доступу: [https://ukrstat.org/uk/norm\\_doc/2014/378/378\\_2014.htm](https://ukrstat.org/uk/norm_doc/2014/378/378_2014.htm). – Назва з екрана. – Дата перегляду: 10.09.2019.

52. Про затвердження методики розрахунку рівня економічної безпеки України [Електронний ресурс]: наказ Міністерства економіки України від 02 бер. 2007 р. № 60 : станом на 13 квіт. 2019 р. / Законодавство України : [веб-сайт Верховної Ради України]. – Текст. дані. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>. – Назва з екрана. – Дата перегляду: 24.07.2019.

53. Про затвердження методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України [Електронний ресурс]: наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29 жовт. 2013 р. № 1277 : станом на 20 квіт. 2019 р. / Законодавство України : [веб-сайт Верховної Ради України]. – Текст. дані. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>. – Назва з екрана. – Дата перегляду: 24.09.2019.

54. Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2017 рік та основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2018 і 2019 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 01.07.2016 № 399 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/399-2016-п>.

55. Проблеми та пріоритети формування інноваційної моделі розвитку економіки України / Я. А. Жаліло [та ін.] ; Національний ін-т стратегічних досліджень, Державне агентство України з інвестицій та інновацій. – Київ : НІСД, 2016. – 119 с.

56. Проскура К.П. Податкове адміністрування в Україні в посткризовий період: ефективність та напрями модернізації / К.П. Проскура. – Київ : Емкон, 2014. – 376 с.

57. Рожко О.Д. Державні фінанси України: детермінанти та пріоритети розвитку: монографія. – Київ : Видавництво Ліра-К, 2017. – 360 с.

58. Розвиток державних фінансів України в умовах глобалізації: кол.

моногр. / [І. О. Луїна, О.О. булана, Н. Б. Фролова та ін.] ; за ред. д.е.н. І. О. Луїної ; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогноз. НАН України». – Київ, 2014. – 296 с.

59. Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере [Электронный ресурс] / Международный валютный фонд. – Текст. дані. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/index.htm>. - Назва з екрана. – Дата перегляду: 28.08.2019.

60. Руководство по статистике государственных финансов 2001 года [Электронный ресурс] : Международный валютный фонд – Текст. дані. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/rus/index.htm>. - Назва з екрана. - Дата перегляду: 10.06.2019.

61. Сердюков А.Э. Налоги и налогообложение : [учебник для вузов] / А.Э. Сердюков, Е.С. Вылкова, А.Л. Тарасевич. – СПб. : Питер, 2005. – 752 с.

62. Скрыпник Д. В. Бюджетные правила, эффективность правительства и экономический рост : научный доклад / Д. В. Скрыпник. - Москва: Институт экономики РАН, 2016. - 46 с.

63. Сурнин В. Скандинавский стиль / В. Сурнин // Зеркало недели. – 2011. - №12. – С. 12-17.

64. Тищенко О. П. Державна кластерна політика в контексті формування інноваційної моделі розвитку національної економіки / О. П. Тищенко, С. А. Заніздра // Бізнес Інформ. – 2014. - №8. - С. 34 – 39

65. Ткаченко Н.М. Податкові системи країн світу та України. Облік і звітність : [навч.-метод. посіб.] / Н.М. Ткаченко. – Київ : Алерта, 2004. – 554 с.

66. Уманський І. І. Стійкість державних фінансів в умовах євроінтеграційних процесів / І. І. Уманський // Фінанси України. - 2015. - № 1. - С. 9-28.

67. Управління податковим боргом: навчальний посібник / О. М. Десятнюк, Т. Я. Маршалок. – Тернопіль : Вектор, 2013. - 340 с.

68. Усков И. В. Сущность и методология оценки финансовой устойчивости местных бюджетов в Украине /И. В. Усков //Економіка та

держава. – 2013. - № 5. - С. 29–32.

69. Федорович І. М. Економічна оцінка боргової стійкості України. Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»: збірник наукових праць / ред. кол. : І. Д. Пасічник, О. І. Дем'янчук. Острог : Видавництво Національного університету «Острозька академія», 2016. Випуск 25. - С. 146–151.

70. Филипп Ле Уэру Реформы и устойчивость: европейские уроки для Украины / Филипп Ле Уэру // Фондовый рынок. – 2016. - № 10. - С. 2–3.

71. Финансы и кредит: учебник / ред. М.В. Романовский, Г.М. Белоглазова. - Москва : Юрайт, 2013. - 575 с.

72. Фискальная консолидация: Итоги визита МВФ в Украину // Экономические новости от 16.11.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://economic!ua.com/analitika/25099>.

73. Фінанси : навч. посіб. / В. І. Оспіщев, О. П. Близнюк, Л. І. Лачкова та ін. – Київ : Знання, 2008. – 366 с.

74. Фінансова стійкість підприємств в економіці України: монографія / А.М. Поддєрьогін, Л.Ю. Наумова. – Київ: КНЕУ, 2012. – 184с.

75. Фіскально-бюджетна та грошово-кредитна політика України: проблеми та шляхи посилення взаємозв'язку : монографія / А. І. Даниленко, А. А. Гриценко, В. В. Зимовець [та ін.]; за ред. А. І. Даниленка; НАН України; Ін-т екон. та прогнозув. – Київ, 2010. – 84 с.

76. Флуд Н. А. Как измерить «устойчивость развития»? / Н. А. Флуд // Вопросы статистики. – 2016. - № 10. - С. 19–29.

77. Фурса Т.П. Фіскальний механізм: зарубіжний досвід та українські реалії / Т. П. Фурса, С.М. Синиця // Інтелект ХХІ. – 2016. - №5. – С. 32-36.

78. Цицик Р. В. Критерії фіскальної стійкості державних фінансів / Р. В. Цицик // Економіка розвитку. – 2013. - № 4. - С. 43-46.

79. Шевчук А.П. Формування моделей соціальної політики як складова державного управління в соціально-економічній сфері / А. П. Шевчук // Університетські наукові записи. – 2016. - №2. – С. 310-317.

80. Шикунова Л. Н. К вопросу устойчивости бюджетов административно-территориальных образований / Л. Н. Шикунова, С. Г. Алмазов // Финансы и кредит. – 2017. - № 35. -С. 41-46.
81. Юрій С.І. Фінанси : [підручник] / С.І. Юрій, В.М. Федосов, Л.М. Алексеєнко [та ін.]. – Київ : Знання, 2008. – 611 с.
82. Agnello L. How Does Fiscal Consolidation Impact on Income Inequality? [Електронний ресурс] / L. Agnello, R.M. Sousa. – 2012. – Режим доступу: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/roiw.12004/abstract>
83. Alesina A. The output effect of fiscal consolidations [Електронний ресурс] // A. Alesina, C. Favero, F. Giavazzi. – Режим доступу: <http://www.tcd.ie/Economics/assets/pdf/giavazziTCD>.
84. Artis M. The Solvency of Government Finances in Europe / M. Artis, M. Marcellino // Fiscal Sustainability / ed. Banca d'Italia. – Rome : Bank of Italy, 2000. – P. 209–241.
85. Assessing Sustainability / IMF, Policy Development and Review Department [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/pdr/sus/2002/eng/052802.pdf>.
86. Auerbach A.J. Fiscal multipliers in recession and expansion / A.J. Auerbach, Y. Gorodnichenko // American Economic Journal: Economic Policy, № 4(2). – 2012. – pp. 1–27.
87. Auerbach Alan J. Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy / A. Auerbach, J. Gokhale, L. J. Kotlikoff // Journal of Economic Perspectives. – 1994. – Vol. 8. – P. 73–94.
88. Bagaria N. Fiscal Consolidation During a Depression / N. Bagaria, D. Holland, J. Van Reenen // Special Paper No. 27. – 2012– Режим доступу: <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/special/cepsp27.pdf>.
89. Balassone F. Assessing Fiscal Sustainability: A Review of Methods with a View to EMU / F. Balassone, D. Franco // Fiscal Sustainability / ed. Banca d'Italia. – Rome : Bank of Italy, 2000. – P. 21–60.
90. Barrell R. Fiscal consolidation Part 2: fiscal multipliers and fiscal

consolidations [Электронный ресурс] / R. Barrell, D. Holland, A.I. Hurst // OECD Economics Department Working Paper, No. 933. – 2012. – Режим доступа: <http://niesr.ac.uk/publications/fiscal-consolidation-part-2-fiscal-multipliers-and-fiscal-consolidations-oecd-working#>

91. Barrios S. EU fiscal consolidation after the financial crisis. Lesson from past experiences [Электронный ресурс] / S. Barrios, S. Langedijk, L. Pench // European Economy. – July 2010. – № 418. – P. 11.

92. Betliy O. Fiscal consolidation in Ukraine: Why it is needed and how to do it [Электронный ресурс] / O. Betliy, R. Kirchner // German Advisory Group Institute for Economic Research and Policy Consulting. – 2013. – Режим доступа: [http://www.ier.com.ua/en/publications/consultancy\\_work/?pid=4566](http://www.ier.com.ua/en/publications/consultancy_work/?pid=4566).

93. Buiter W. A Guide to Public Sector Debt and Deficits / W. Buiter // Economic Policy. – 1985. – Vol. 1. – P. 13–79.

94. Cottarelli C. From Stimulus to Consolidation: Revenue and Expenditure Policies in Advanced and Emerging Economies [Электронный ресурс] / C. Cottarelli // International Monetary Fund. Fiscal Affairs Department. – April 30, 2010. – Режим доступа: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/043010a>.

95. Croce E. Assessment of the Fiscal Balance [Electronic resource] / E. Croce. – Access mode : <http://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/content/pdfs/l-7a.pdf>.

96. Debrun X. Democratic Accountability, Deficit Bias, and Independent Fiscal Agencies: International Monetary Fund Working Papers № 11/173. – 2011.

97. DeLong J.B. Fiscal policy in a depressed economy [Электронный ресурс] / J.B. DeLong, L.H. Summers // Brookings Papers on Economic Activity. – 2012. – Режим доступа: [http://www.brookings.edu/~media/Projects/BPEA/Spring%202012/2012a\\_DeLong](http://www.brookings.edu/~media/Projects/BPEA/Spring%202012/2012a_DeLong).

98. European Communities. Sustainability Report 2009. – Luxembourg: Office for Official Publication of the European Communities // European economy. – 2009. - №9. - 160 p.

99. Evans-Pritchard A. Professor Mundell, euro, and 'pessimal currency areas' [Электронный ресурс] / A. Evans-Pritchard // Telegraph. – 2011. – Режим

доступу: <http://blogs.telegraph.co.uk/finance/ambroseevans-pritchard/100011689/professor-mundell-euro-and-pessimistal-currency-areas/>

100. Fiscal consolidation. How Much, How Fast and by What Means? / OECD Economic Policy Papers. – April 2012. – P. 12.

101. Fiscal Monitor. Taking Stock a Progress Report on Fiscal Adjustment [Електронний ресурс] // International Monetary Fund. – 2012. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2012/02/pdf/fm1202.pdf>.

102. Fiscal Sustainability Report 2012 // European Economy. — 2012. — No 8.

103. Hagemann Robert Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils”: OECD Economics Department Working Papers. – 2010. - P. 829.

104. Hyman D. N. Public finance: a contemporary application of theory to policy / David N. Hyman. - 3rd ed. - Chicago; Fort Worth ; San Francisco: Dryden, 1990. - 689 p.

105. Keynes J. A Tract on Monetary Reform / J. Keynes // The Collected Writings of John Maynard Keynes / J. Keynes. – Vol. 4. – L. : Macmillan, 1971.

106. Kopits Gy. (2011) Independent fiscal institutions: Developing good practices. OECD Journal of Budgeting, 10, 11, 3. – P. 1–18.

107. Recommendation of the council on budgetary governance 2014 [Електронний ресурс]. – Текст. дані. – Режим доступу: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf> – Назва з екрана. – Дата перегляду: 28.08.2019.

108. Recommendation of the council on budgetary governance 2017 [Електронний ресурс]. – Текст. дані. – Режим доступу: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf> – Назва з екрана. – Дата перегляду: 28.08.2019.

109. Stiglitz J. Adding liquidity is not enough – a fiscal stimulus is needed [Електронний ресурс] / J. Stiglitz // The Guardian. – 2012/ – Режим доступу: <http://www.theguardian.com/business/economics-blog/2012/oct/04/adding-liquidity-fiscal-stimulus>.

110. Sustainability Assessments — Review of Application and Methodological Refinements / International Monetary Fund. — 2003. — 10 June [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.imf.org/external/np/pdr/sustain/2003/061003.pdf>.
111. Tax reforms in EU Member States 2011 // European economy. - 2011. - № 5. - p. 77.
112. The Benefits of Long-Term Fiscal Projections. Policy Brief // Organisation for economic co-operation and development. – 2009. – P. 8.
113. The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question / O. Blanchard, R. Hagemann, N. Sartor // OECD Economic Studies. – 1990. – № 15. – P. 7–36.
114. World Economic Outlook Database [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http:// www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01](http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01).

